

ПРИВАТИЗАЦИЯ
В СОВРЕМЕННОМ МИРЕ



| Издательский дом ДЕЛО |



РАНХиГС

РОССИЙСКАЯ АКАДЕМИЯ НАРОДНОГО ХОЗЯЙСТВА
И ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ
ПРИ ПРЕЗИДЕНТЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ



ИНСТИТУТ
ЭКОНОМИЧЕСКОЙ
ПОЛИТИКИ
ИМЕНИ Е.Т. ГАЙДАРА

Приватизация в современном мире

Теория, эмпирика, «новое измерение» для России

Научный редактор
доктор экономических наук
профессор А.Д. Радыгин

В двух томах

Том II

ИЗДАТЕЛЬСКИЙ ДОМ

«ДЕЛО»

Москва / 2014

УДК 330.1
ББК 65.011.211
П 75

Авторский коллектив:

*Радыгин А. Д., Энтов Р. М., Мальгинов Г. Н.,
Ильсова Г. У., Абрамов А. Е., Симачев Ю. В.,
Кузык М. Г., Шмелева Н. А.*

П 75 **Приватизация в современном мире: теория, эмпирика, «новое измерение для России:** в 2 т. Т. 2 / науч. ред. А. Д. Радыгин. — М.: Издательский дом «Дело» РАНХиГС, 2014. — 488 с.

ISBN 978-5-7749-0859-2 (общ.)

ISBN 978-5-7749-0891-2 (т. 2)

Глобальный кризис конца первого десятилетия XXI в. привел к социально-экономическим изменениям, радикальность которых мы будем осмысливать еще достаточно долго. Но уже сегодня очевидно, что обе ведущие системы функционирования рыночных институтов западного мира — система США, основанная на идеологии свободной рыночной конкуренции, и социально ориентированная система Европы — не смогли предложить адекватные меры противодействия кризисным явлениям в начальной фазе. Тем не менее государства, имеющие более мощные рычаги воздействия на экономику, в условиях кризиса оказались, по сути, единственным действенным барьером, который предотвратил финансово-экономический коллапс. Среди этих стран — с некоторыми оговорками — была и Россия. Сохранение за государством в России значительной степени контроля (в том числе имущественного) над многими сферами хозяйства придает особую актуальность изучению приватизационных процессов в новых условиях, когда на передний план вышли вопросы устойчивости и качества экономического роста. В свою очередь, финансово-экономический кризис 2008–2009 гг. с неизбежностью поставил вопрос о наборе регулятивных мер, принимаемых для смягчения его последствий, а также о выработке формата взаимодействия между частным бизнесом и государством, способствующего модернизации российской экономики. Именно поэтому вновь назрела необходимость оценки процесса приватизации на практике, изучения места и роли приватизации как инструмента оптимизации государственного сектора уже в 2010-е годы. Этим вопросам и посвящена настоящая публикация.

Монография подготовлена по материалам исследовательских проектов, выполненных авторами в Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ и в Институте экономической политики имени Е. Т. Гайдара.

УДК 330.1
ББК 65.011.211

ISBN 978-5-7749-0859-2 (общ.)

ISBN 978-5-7749-0891-2 (т. 2)

- © Институт экономической политики имени Е. Т. Гайдара, 2014
- © Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ, 2014

Оглавление

ТОМ 1

ВВЕДЕНИЕ	11
ЧАСТЬ I. ПРОБЛЕМЫ «ПРОВАЛОВ ГОСУДАРСТВА» В СОВРЕМЕННОЙ ЭКОНОМИЧЕСКОЙ ТЕОРИИ	23
ГЛАВА 1. «Провалы государства»: эволюция подходов	28
1.1. Роль информации.....	29
1.2. Проблемы финансирования.....	32
1.3. Структура современного государства: координация и конфликты. Роль рентоориентированного поведения	36
1.4. Роль политического процесса	41
1.5. Присутствие государства в экономике: некоторые теоретические модели.....	53
ГЛАВА 2. Сферы обнаружения «провалов государства»	63
2.1. Государственное и частное предпринимательство	63
2.1.1. Фундаментальная теорема приватизации	63
2.1.2. Приватизация и информационные потоки	67
2.1.3. Функции общественного сектора; делегирование полномочий в условиях неполноты контрактов	71
2.1.4. «Провалы государства»: роль социально-политических факторов	79
2.1.5 «Неохотно осуществляемая приватизация»	84
2.2. Производство общественных благ	87
2.3. Эффективность производства частных и общественных благ: эмпирические исследования	96
2.3.1. Эффективность государственных и частных компаний: сравнительный анализ	98
2.3.2. Результаты приватизации	104
2.4. Особенности функционирования государственных компаний.....	108
2.5. Особенности рентоориентированного поведения	122
2.6. Государственные закупки.....	133
ЧАСТЬ I: заключительные соображения	139
ЧАСТЬ II. ПРИВАТИЗАЦИЯ: ТЕНДЕНЦИИ СОВРЕМЕННОГО МИРА	151
ГЛАВА 1. Зарубежный опыт приватизационной политики	153
1.1. Факторы, определяющие необходимость проведения приватизации.....	153

1.2. Методы приватизации и их выбор	168
1.3. Приватизационная политика	180
1.3.1. Приватизационная политика в Великобритании	180
1.3.2. Особенности французской приватизационной политики	182
1.3.3. Сравнительный анализ опыта приватизации в странах ЕС до его расширения	187
1.3.4. Европейская приватизационная политика в контексте мер ЕС по дерегулированию	201
1.3.5. Приватизационная политика в странах Латинской Америки	203
1.3.6. Опыт приватизационной политики в Новой Зеландии	223
1.4. Приватизация в условиях кризиса	225
1.4.1. Кризис как стимул к осуществлению приватизационных программ	225
1.4.2. Воздействие кризиса на осуществление приватизационных программ	228
1.4.3. Экономические кризисы периода глобализации и приватизация	230
1.5. Выводы.....	244
ГЛАВА 2. Оценка эффективности приватизационных инициатив за рубежом	251
2.1. Подходы к оценке эффективности приватизации	251
2.2. Эмпирические исследования постприватизационной эффективности предприятий	253
2.2.1. Межнациональные и многоотраслевые исследования.....	253
2.2.2. Исследования по отдельным странам и регионам	261
2.3. Приватизация и благосостояние населения.....	296
2.3.1. Страны Латинской Америки.....	296
2.3.2. Новая Зеландия	306
2.4. Выводы.....	311
ЧАСТЬ III. ПРИВАТИЗАЦИЯ: СПЕЦИФИКА ПЕРЕХОДНЫХ ЭКОНОМИК (2000–2010 гг.).....	317
ГЛАВА 1. Основные параметры формирования приватизационной политики	319
1.1. Приватизационная политика в переходных экономиках	324
1.1.1. Приватизация и эффективность	325
1.1.2. Масштабы и методы приватизации.....	328
1.1.3. Приватизация и рыночная ликвидность	330
1.1.4. Отбор компаний, подлежащих приватизации.....	332
1.2. Приватизация и экономический рост	334
1.3. Приватизация и эффективность предприятий.....	337
ГЛАВА 2. Оптимизация государственного сектора и приватизация	346
2.1. Приватизационная практика первого десятилетия XXI века	346
2.2. Реализация миноритарных пакетов акций.....	367
2.3. Проблемы реструктуризации инфраструктуры и базовых отраслей экономики	373
2.4. Некоторые национальные особенности приватизации (на примере стран бывшей Югославии).....	387
2.4.1. Используемый приватизационный инструментарий и роль Фонда акций Республики Сербия.....	387

2.4.2. Опыт Хорватии и место планов ESOP в приватизационной практике	392
2.5. Выводы.....	397
ГЛАВА 3. Предприятия с государственным участием в странах с переходной экономикой	400
3.1. Польша	401
3.2. Страны Балтии	406
3.3. Возможности для привлечения частного бизнеса к управлению	408
3.4. Выводы.....	411
Приложение 1.....	412
Приложение 2.....	418
БИБЛИОГРАФИЯ	422

ТОМ 2

ЧАСТЬ IV. ПРИВАТИЗАЦИОННАЯ ПОЛИТИКА В РОССИИ: ОПЫТ 1990–2000-х ГОДОВ	11
---	-----------

ГЛАВА 1. Государственная собственность и государственный сектор в российской экономике после завершения массовой приватизации	15
1.1. Государственная собственность и государственный сектор: реализация через организационно-правовые формы и их динамика	15
1.2. Вклад государственного сектора в основные результаты хозяйственной деятельности и динамика его изменения в 2000-е годы.....	29
1.3. Государственная собственность и государственный сектор российской экономики в период кризиса и посткризисного восстановления	35
1.4. Некоторые характеристики хозяйствующих субъектов, относящихся к государственной собственности, в 2000-е годы	54
1.4.1. Отраслевая структура хозяйствующих субъектов федеральной собственности	55
1.4.2. Структура государственного сектора по формам собственности	66
ГЛАВА 2. Эволюция приватизационной политики в России в 2000-е годы: общий обзор	75
2.1. Базовые новации нормативно-правового регулирования приватизации	76
2.2. Основные характеристики приватизации и ее реальные итоги	94
ГЛАВА 3. Специфика приватизации отдельных субъектов государственного сектора	119
3.1. Особенности приватизации унитарных предприятий.....	119
3.2. Особенности приватизации федеральных пакетов акций	130

ГЛАВА 4. Приватизационные механизмы в преддверии нового этапа приватизации	165
ГЛАВА 5. Формирование контуров новой приватизационной политики в 2009–2012 годах	176
5.1. Основные направления и задачи структурной приватизации	177
5.2. Расширение базы для приватизации государственного имущества	183
5.3. Развитие нормативного регулирования в сфере приватизации	191
5.4. Формирование планов приватизации	220
5.5. Потенциальные риски	228
5.6. Возможные приоритеты: «структурный» и «бюджетный» подходы	232
5.7. Реалии приватизационной политики 2010–2012 годов	235
ГЛАВА 6. Бюджетный эффект имущественной политики государства в 2000-е годы	256
Выводы	268
Приложение	282
ЧАСТЬ V. ПРИВАТИЗАЦИЯ И ФОНДОВЫЙ РЫНОК	289
ГЛАВА 1. Спрос на объекты приватизации	291
1.1. Внутренние сбережения	291
1.2. Трансформация внутренних сбережений в накопления	297
1.3. Прямые иностранные инвестиции (ПИИ)	299
1.4. Проблемы привлечения долгосрочных портфельных инвестиций	300
1.5. Зарубежные фонды прямых инвестиций и венчурные фонды	303
1.6. Фондовый рынок как механизм привлечения ресурсов для приватизации	305
1.7. Краткие выводы об инвестиционном спросе	309
ГЛАВА 2. Зарубежный опыт публичных продаж акций приватизируемых компаний	313
2.1. Основные понятия	313
2.2. Распределение доходов от SIP	316
2.3. Краткосрочная и долгосрочная доходность инвестиций при SIP	317
2.4. Механизм проведения SIP	326
2.5. Опыт выпуска акций бизнес-подразделений («tracking stocks»)	332
2.6. Выводы о зарубежном опыте	335
ГЛАВА 3. Опыт публичных продаж акций приватизируемых компаний в России	340
3.1. Опыт российских «народных» IPO	340
3.2. Ценообразование российских IPO	343
3.3. Перспективы выпуска привилегированных акций при приватизации	353
3.4. Краткие выводы о «народных» IPO в России	355

ГЛАВА 4. Новые подходы к приватизации недвижимости	357
4.1. Оценка состояния рынка коммерческой недвижимости в России	357
4.2. Создание инвестиционных фондов недвижимости и их приватизация	359
4.3. Опыт функционирования REITs в США и других странах	363
4.4. Краткие выводы о фондах недвижимости и приватизации	366
Приложение	367
ЧАСТЬ VI. ГОСУДАРСТВЕННАЯ ПОЛИТИКА В СФЕРЕ ПРИВАТИЗАЦИИ: ДОЛГОСРОЧНЫЕ ОРИЕНТИРЫ И ПРИОРИТЕТЫ	377
ГЛАВА 1. Предпосылки и ограничения «новой приватизационной политики»	379
ГЛАВА 2. Группы интересов и долгосрочные риски	386
ГЛАВА 3. «Новое измерение» разгосударствления: общий и операциональный подходы	398
Приложение	423
ЗАКЛЮЧЕНИЕ.....	436
БИБЛИОГРАФИЯ.....	448

ЧАСТЬ IV

ПРИВАТИЗАЦИОННАЯ ПОЛИТИКА В РОССИИ: ОПЫТ 1990–2000-х ГОДОВ

Приватизация государственного имущества уже более 20 лет является неотъемлемой составляющей проводимой в России экономической политики. При этом характер, масштабы и «очертания» указанного процесса претерпевали принципиальные трансформации: заметно менялись цели приватизации и акценты в ее осуществлении, неоднократно кардинально пересматривались сами основы приватизационной политики.

Процесс приватизации постепенно утратил массовость. Если в первой половине 1990-х годов количество ежегодно приватизируемых предприятий исчислялось десятками тысяч, то начиная с 1996 г. оно стало составлять менее 5 тыс. Впрочем, тенденция сокращения обозначилась еще с завершением в 1994 г. массовой приватизации, основанной на доминировании чековой (ваучерной) схемы, предоставлявшей широким слоям населения потенциальную возможность получения доли госсобственности (как правило, в виде акций) на безвозмездной основе. Следствием перехода к реализации государственного имущества за реальные деньги стали определенные поступления в бюджетную систему¹. Однако они оказались явно ниже ожидаемых, и лишь в 1997–1998 гг. их доля составила заметную величину в доходах федерального бюджета².

В 2000-е годы продолжилось сокращение как общего массива имущества, находящегося в государственной и муниципаль-

¹ Более подробно проблематика первого десятилетия российской приватизации рассматривается в следующих работах: *Радыгин, 1994; Радыгин, Энтов, 1999; Radygin, 2003, chapter 14, p.395–459; Экономика переходного периода.., 1998, гл.12 и 13; Радыгин и др., 2001; Экономика переходного периода.., 2003, гл.10 и 11.*

² Поступления от приватизации в федеральный бюджет в этот период (по данным Минимущества РФ –около 18,1 млрд руб. в 1997 г. и более 15,4 млрд руб. в 1998 г.) оказались максимальными для всего периода 1990-х годов, включая 1995 г., когда к таковым могли быть отнесены доходы от вызывающих до сих пор большие претензии залоговых аукционов, в том числе погашение задолженности предприятий, акции которых передавались в залог, перед бюджетом.

Несколько забегая вперед, необходимо отметить, что итоги 1997–1998 гг. вполне сопоставимы с показателями 2006–2007 гг., когда наблюдался очевидный спад приватизации и не проводились продажи крупных активов.

ной собственности, так и объектов, относящихся к той или иной его категории. Гораздо менее однозначной является оценка места и роли госсектора в экономике, которая в последнее десятилетие не демонстрировала явной тенденции к уменьшению, скорее, даже возрастая, если принимать во внимание процессы формирования и расширения интегрированных структур с государственным участием.

Соответственно в программных документах правительства приватизация стала рассматриваться как одно из ведущих направлений оптимизации государственного сектора российской экономики, прежде всего в контексте проведения административной реформы, разграничения полномочий между различными уровнями и органами власти.

ГЛАВА 1

Государственная собственность и государственный сектор в российской экономике после завершения массовой приватизации

Материальной основой государственного сектора является имущество, находящееся в собственности органов публичной власти, используемое государственными предприятиями и организациями, которым по своей экономической сущности и в качестве потенциального объекта приватизации близки предприятия и организации муниципальной собственности.

1.1. ГОСУДАРСТВЕННАЯ СОБСТВЕННОСТЬ И ГОСУДАРСТВЕННЫЙ СЕКТОР: РЕАЛИЗАЦИЯ ЧЕРЕЗ ОРГАНИЗАЦИОННО-ПРАВОВЫЕ ФОРМЫ И ИХ ДИНАМИКА

Данные по общему числу предприятий и организаций по основным формам собственности (включая государственную и муниципальную) вот уже более 15 лет публикуются Росстатом (*табл. 1*).

В динамике числа государственных и муниципальных предприятий и организаций за последние полтора десятилетия можно выделить *два периода*.

Первый — с 1998 по 2005–2006 гг. — характеризовался известным ростом числа государственных и муниципальных предприятий и организаций после стремительного сокращения в 1990-е годы, когда проходила массовая приватизация. Причем этот рост отличался явной неравномерностью. Если число муниципальных предприятий и организаций увеличилось более чем на 48% (или на 86 тыс. ед.), то число государственных предприятий и организаций выросло менее чем на 13% (или на 18 тыс. ед.). Стоит также отметить, что если в отношении предприятий и организаций муниципальной собственности данная тенденция носила постоянный характер и продолжалась 9 лет, то для государственных предприя-

Таблица 1. Число предприятий и организаций государственной и муниципальной собственности в 1996–2011 гг. (на конец года)

Период	Государственная собственность		Муниципальная собственность	
	тыс. ед.	% к итогу	тыс. ед.	% к итогу
1996	233	9,3	184	7,3
1997	143	5,4	178	6,5
1998	148	5,1	183	6,3
1999	150	4,8	198	6,4
2000	151	4,5	217	6,5
2001	155	4,3	231	6,4
2002	157	4,1	239	6,2
2003	161	3,9	246	5,9
2004	159	3,6	248	5,6
2005	160	3,4	252	5,3
2006	149	3,3	264	5,9
2007	142	3,0	263	5,6
2008	135	2,8	258	5,4
2009	130	2,6	253	5,2
2010	119	2,5	246	5,1
2011	116	2,4	239	4,9

Источник: Российский статистический ежегодник (2001, с. 313; 2005, с. 349; 2006, с. 339; 2011, с. 347; 2012, с. 357).

тий и организаций количественный пик (161 тыс. ед.) был достигнут уже к концу 2003 г., а спустя 2 года сокращение числа стало неуклонным.

Для периода после 2005–2006 гг., напротив, было характерно сокращение количества как государственных, так и муниципальных предприятий и организаций. За 6 лет (2006–2011 гг.) число государственных предприятий и организаций сократилось на 27,5% и по состоянию на конец 2011 г. составило 116 тыс. ед. (или почти на 19% меньше предыдущего минимума на конец 1997 г.). Количество муниципальных предприятий и организаций за 5 лет (2007–2011 гг.) сократилось гораздо меньше — на 9,5%, составив 239 тыс. ед. на конец 2011 г., что более чем на 1/3 превышало их число на конец 1997 г.

Соответственно и их доля в общей численности предприятий и организаций уменьшилась менее чем на 1,5 процентного пункта (с 6,5 до 4,9%), тогда как удельный вес государственных предприятий сократился более чем вдвое (с 5,4 до 2,4%).

Таблица 2. Динамика количества организаций, которые используют федеральное имущество и ценные бумаги которых находятся в казне РФ, в 1999–2008 гг. (ед.)

Дата	Федеральные государственные унитарные предприятия (ФГУП)	Федеральные государственные учреждения (ФГУ)	Хозяйственные общества с долей государства
1999 г. (по Концепции)	13786	23099	3896
На 1 января 2001 г.	11154 (11 128+26 ^а)	34209	3524 ^б +48/119 ^б
На 1 января 2002 г.	9394 (9361+33 ^а)	34926	4407
На 1 ноября 2002 г.	10362	38065	...
На 1 января 2003 г.	9846	37081	4222 ^г
На 1 июня 2003 г.	9860	...	4205 ^г
На 1 октября 2003 г.	8820 ^а	...	4035 ^г
На 1 июня 2004 г.	9222	...	3905 ^г
На 1 января 2005 г.	8524	36586	3930 ^ж
На 1 марта 2005 г.	8466	36445	4075 ^з
На 1 июня 2005 г.	8293	...	3783 ^з
На 1 июня 2006 г.	7178	...	3724 ^з
На 1 января 2007 г.	6533	...	3997 ^з
На 1 января 2008 г.	5709	32044	3674 ^и

^а Унитарные предприятия на праве оперативного управления (казенные).

^б Только акционерные общества.

^в Доли и пакеты акций в зарубежных компаниях. Источник данных: в числителе — Вестник Минимущества России, в знаменателе — (Андрианов, 2003).

^г Только открытые акционерные общества (ОАО) без учета 118 ОАО, где использовалось специальное право «золотая акция» (без наличия акций), пакетов акций 102 АО, переданных в оперативное управление ФГУП «Росспиртпром», 75 ЗАО и долей в уставных капиталах ООО, переданных на основании Распоряжения Правительства РФ от 2 апреля 2002 г. № 454-р «О прекращении государственного участия в уставных капиталах кредитных организаций» либо полученных в порядке наследования, дарения и по иным основаниям.

^д Без учета казенных предприятий, дочерних унитарных предприятий, в отношении которых принято решение о реорганизации, и ФГУПов железнодорожного транспорта, имущество которых внесено в уставный капитал ОАО «Российские железные дороги».

^е Только ОАО без учета 148 ОАО, где использовалось специальное право «золотая акция» (без наличия акций).

^ж В материалах к заседанию правительства РФ 17 марта 2005 г. «О мерах по повышению эффективности управления федеральной собственностью» также имеется информация о наличии в федеральной собственности на 1 января 2005 г. акций 3767 АО, 284 АО, где использовалось специальное право «золотая акция» (без наличия акций), и долей в уставных капиталах 24 ООО, переданных в казну на основании Распоряжения Правительства РФ от 2 апреля 2002 г. № 454-р «О прекращении государственного участия в уставных капиталах кредитных организаций», что в сумме дает 4075 хозяйственных обществ, величину, трактуемую в этом же документе только как ко-

личество ОАО, акции которых находились в федеральной собственности по состоянию на 1 марта 2005 г.

³ Только акционерные общества, включая те из них, где использовалось специальное право «золотая акция» (без наличия акций).

⁴ Только акционерные общества по данным, содержащимся в приватизационных программах на очередной год, без указания на количество тех из них, где использовалось специальное право «золотая акция» (без наличия акций).

Источник: Концепция управления государственным имуществом и приватизации в Российской Федерации (1999 г.); Об итогах приватизации в Российской Федерации в 2000 г. и задачах на 2001 г. (по материалам, подготовленным к заседанию правительства РФ 8 февраля 2001 г.); Материалы к заседанию Правительства Российской Федерации по вопросу «Об итогах приватизации государственного имущества в 2001 г. и о программе приватизации в 2002 г.»; (Андрианов, 2003, с. 84); (Медведев, 2003, с. 30–31); Проект Концепции управления недвижимостью в Российской Федерации... (2003, № 1, с. 13); Ключевые проблемы повышения эффективности управления федеральной собственностью и основные направления дивидендной политики Российской Федерации (2003, № 4, с. 6, 12); (Назаров, 2005, с. 3); Прогнозный план (программа) приватизации федерального имущества на 2004, 2005, 2006, 2007, 2008, 2009 гг.; Доклад председателя Комитета Государственной Думы Федерального Собрания РФ В. С. Плескачевского, 2008; www.mgi.ru; www.rosim.ru.

Принятые в 1990-е годы нормы российского законодательства (ст. 214 и 215 части I Гражданского кодекса РФ) позволяют выделить в составе государственной и муниципальной собственности следующие *виды имущества*:

- 1) закрепленное за унитарными предприятиями на праве хозяйственного ведения;
- 2) закрепленное за унитарными предприятиями и учреждениями на праве оперативного управления;
- 3) средства соответствующих бюджетов и иное имущество, не закрепленное за унитарными предприятиями и учреждениями, образующее казну Российской Федерации, ее субъектов или муниципальных образований.

Несомненно, наиболее значимую часть имущественного комплекса всех уровней публичной власти представляет федеральное имущество. Ниже, исходя из указанной классификации, представлена динамика объектов федеральной собственности по основным категориям в 2000-е годы (табл. 2)¹. Ее исходной точкой служат данные, содержащиеся в «Концепции управления государственным имуществом и приватизации в Российской Федерации», одобренной Постановлением Правительства РФ от 9 сентября 1999 г. № 1024.

Для сегмента федеральных государственных унитарных предприятий (ФГУП) было характерно практически постоянное сокращение численно-

¹ Представленные в табл. 2 данные о динамике юридических лиц, у которых имелось федеральное имущество, не полны, поскольку в них не отражены сведения о юридических лицах, которым такое имущество передавалось в аренду, пользование, залог и по иным основаниям (на 1 ноября 2002 г. — 1677 ед., на 1 января 2003 г. — 2450 (по другим данным — 2442) ед., на 1 января 2005 г. — 3806 ед.).

сти, которая к началу 2008 г. (5709 ед.) была почти в 2,5 раза меньше величины, приведенной в Концепции 1999 г. (13786 ед.). Небольшими исключениями стали первые 10 месяцев 2002 г., 5 месяцев 2003 г., период между октябрём 2003 г. и июнем 2004 г., после чего сокращение приняло неуклонный характер.

Количество федеральных государственных учреждений (ФГУ) росло в 2000–2002 гг., достигнув максимума на 1 ноября 2002 г. (38 065 ед.), что на 65% превосходило показатель, указанный в Концепции 1999 г. После этого произошло небольшое (на 16%) уменьшение их числа к началу 2008 г. — до 32 044 ед.

Что касается хозяйственных обществ с государственным участием в капитале, то их количество к началу 2008 г. (3674 ед.) сократилось менее чем на 6% по сравнению с величиной, указанной в Концепции 1999 г. (3896 ед.). Наибольшее число таких компаний было зафиксировано на начало 2002 г. (4407 ед.). В дальнейшем до середины 2004 г. их количество стало уменьшаться, а затем до начала 2008 г. колебалось в пределах 3,7–4,0 тыс. ед. При этом нужно подчеркнуть, что далеко не во всех указанных акционерных обществах государство располагало долей в капитале, необходимой для осуществления достаточного управленческого воздействия (*табл. 3*).

В динамике общего количества таких обществ в 2000–2007 гг. можно выделить следующие периоды:

- 1) 2000–2001 гг., когда наблюдался рост количества АО, акции которых находились в федеральной собственности;
- 2) 2002–2003 гг., когда их число стало сокращаться;
- 3) 2004–2007 гг., когда в динамике количества таких АО не наблюдалось однозначной тенденции.

Только за 2001 г. количество таких АО выросло на четверть (или на 883 ед.), достигнув 4407 ед., что стало абсолютным максимумом за весь анализируемый период. В последующие годы обнаружилась тенденция к уменьшению числа АО, акции которых находились в федеральной собственности. За 2002 г. их количество сократилось на 4,2% (или на 185 ед.), за 2003 г. — на 12,3% (или на 518 ед.). В дальнейшем после некоторого увеличения числа АО, акции которых находились в федеральной собственности, к весне 2005 г. по сравнению с началом 2004 г. на 10% (или на 371 ед.), к началу лета 2005 г. оно практически вернулось на прежний уровень. Примерно таким же оно осталось и год спустя по состоянию на начало лета 2006 г. К началу 2007 г. вновь обозначился некоторый рост на 7,3% (или на 273 ед.), который в следующем году сменился новым сокращением более чем на 8% (или на 323 ед.).

Заметный рост количества АО с федеральным пакетом акций, наблюдавшийся в 2000–2001 гг., отражает, скорее, успехи инвентаризации федерального имущества, проводившейся после принятия Концепции 1999 г., чем реальное увеличение числа соответствующих АО, поскольку количество акционизируемых ФГУПов и проданных пакетов акций, как было показано выше, стало заметно расти лишь в 2003–2004 гг.

ТАБЛИЦА 3. ДИНАМИКА И СТРУКТУРА АКЦИОНЕРНЫХ ОБЩЕСТВ, В КАПИТАЛЕ КОТОРЫХ УЧАСТВОВАЛО ГОСУДАРСТВО, В 1999–2008 ГГ. (включая использование специального права «золотая акция»), ИСХОДЯ ИЗ РАЗМЕРА ДОЛИ ГОСУДАРСТВА

Дата	Всего		До 25%		От 25 до 50%		От 50 до 100%		100%		«Золотая акция»	
	ед.	%	ед.	%	ед.	%	ед.	%	ед.	%	все-го	без акций
1999 г.	3316/3896 ^а	100	863	26,0	1601	48,3	470	14,2	382	11,5	580 ^б	
1 января 2001 г.	3524 ^в	100	1746	49,55	1211	34,4	506	14,35	61	1,7	...	...
Август 2001 г.	3949 ^г	100	1843	46,7	1393	35,3	625	15,8	88	2,2	542 ^б	
1 января 2002 г.	4407	100	2270	51,5	1401	31,8	646	14,65	90	2,05	750 ^б	
1 января 2003 г.	4222 ^а	100	2152	51,0	1382	32,7	589	13,95	99	2,35	1076	118
1 июня 2003 г.	4205	100	2148	51,1	1339	31,8	600	14,3	118	2,8	...	...
1 октября 2003 г.	4035	100	2051	50,8	1308	32,4	552	13,7	124	3,1	640	148
1 января 2004 г.	3704	100	1769	47,75	1235	33,35	540	14,6	160	4,3	591	251
1 июня 2004 г.	3905	100	1950	49,9	1183	30,3	499	12,8	273	7,0	...	...
1 марта 2005 г.	4075/3791 ^е	100	1697	44,8	1154	30,4	487 ^ж	12,85	453	11,95	...	284
1 июня 2005 г.	3783/3524 ^з	100	1544	43,8	1093	31,0	474	13,5	413	11,7	...	259
1 июня 2006 г.	3724/3481 ^и	100	1063	30,5	885	25,4	397	11,4	1136	32,6	...	243
1 января 2007 г.	3997/3816 ^с	100	932	24,4	814	21,3	368	9,6	1702	44,6	...	181
1 января 2008 г.	3674	100	771	21,0	645	17,6	269	7,3	1989	54,1	...	...

^а В тексте «Концепции управления государственным имуществом и приватизации» 1999 г. упоминаются 3896 хозяйственных обществ (в том числе 3611 ОАО, 251 ЗАО и 34 ТОО и ООО), в капитале которых участвует РФ. 3316 ед. — расчетная величина, полученная суммированием упоминаемого в тексте Концепции количества пакетов акций (долей, паев) различной величины.

^б Общее количество АО с использованием специального права «золотая акция» без выделения количества тех, где при этом у государства нет пакетов акций.

^в Акционерные общества, не считая 48 долей и пакетов акций в зарубежных компаниях. Имеются также данные о том, что России принадлежит 119 долей, паев и пакетов акций в зарубежных компаниях с балансовой стоимостью 1,4 млрд долл.

^г Данные проекта программы приватизации на 2002 г., представленной Минимуществом России в правительство России в августе 2001 г., в то же время, по данным Реестра Минимущества России, на 1 сентября 2001 г. в федеральной собственности находилось 4308 пакетов акций АО.

^а Только открытые акционерные общества (ОАО) без учета 118 ОАО, где использовалось специальное право «золотая акция» (без наличия акций), пакетов акций 102 АО, переданных в оперативное управление ФГУПа «Росспиртпром», 75 ЗАО и долей в уставных капиталах ООО, переданных на основании Распоряжения Правительства РФ от 2 апреля 2002 г. № 454-р «О прекращении государственного участия в уставных капиталах кредитных организаций» либо полученных в порядке наследования, дарения и по иным основаниям.

^б 3791 ед. — расчетное количество АО (хозяйственных обществ), акции (доли) которых находятся в собственности РФ, без учета 284 АО, где используется специальное право «золотая акция» (без наличия пакета). Удельный вес АО с той или иной долей в капитале для сопоставимости с данными на предыдущие даты рассчитан исходя из этой величины. *Справочно:* на 1 января 2005 г. в федеральной собственности находились акции 3767 АО, не считая упомянутых 284 АО с «золотой акцией» и долей в уставных капиталах 24 ООО, переданных в казну на основании Распоряжения Правительства РФ от 2 апреля 2002 г. № 454-р «О прекращении государственного участия в уставных капиталах кредитных организаций».

^в Включая 398 АО с долей государства от 50% плюс 1 акция до 75% и 89 АО с долей государства от 75% плюс 1 акция до 100%.

^з Расчетное количество АО, акции которых находятся в собственности РФ, без учета АО, где используется специальное право «золотая акция» (без наличия пакета). Удельный вес АО с той или иной долей в капитале для сопоставимости с данными на предыдущие даты рассчитан исходя из этой величины.

Источники: Концепция управления государственным имуществом и приватизации в Российской Федерации (1999 г.); Об итогах приватизации в Российской Федерации в 2000 г. и задачах на 2001 г.; Материалы к заседанию Правительства Российской Федерации по вопросу «Об итогах приватизации государственного имущества в 2001 г.»; Российская экономика в 2001 году... (2002, с. 62); *Браверман, 2003, с. 13–14*; *Медведев, 2003, с. 30–31*; Предприятия с государственным участием... (2004, № 155); Ассоциация исследователей экономики общественного сектора, 2004, с. 47); Программа приватизации федерального имущества на 2004 г. (2003, № 3, с. 4–5); Ключевые проблемы повышения эффективности управления федеральной собственностью и основные направления дивидендной политики Российской Федерации (2003, № 4, с. 8); *Андрянов, 2003, с. 84*; Материалы к заседанию Правительства РФ 17 марта 2005 г.; Прогнозный план (программа) приватизации федерального имущества на 2005, 2006, 2007, 2008, 2009 гг.; www.mgi.ru; расчеты авторов.

Если посмотреть на структуру всего массива АО с федеральными пакетами акций с позиций того, насколько имеющаяся в федеральной собственности доля может обеспечить государству как ее владельцу должную степень контроля над компанией, то можно сказать следующее. В 2001–2003 гг. удельный вес АО, где в федеральной собственности находилось более 50% акций (включая все 100%), составлял 16–17%, несколько увеличившись к началу 2004 г. — примерно до 19%. Параллельно произошло небольшое уменьшение удельного веса пакетов акций величиной до 25% уставного капитала и блокирующих пакетов (от 25 до 50%), составлявшего около половины и трети всех федеральных пакетов акций соответственно.

Особо следует сказать о сдвигах 2004–2007 гг., когда с середины 2005 г. в динамике изменений структуры федеральных пакетов акций четко проявилась обозначившаяся еще за полтора года до того *принципиально новая тенденция увеличения доли пакетов, позволяющих государству осуществлять полноценный корпоративный контроль за счет резкого возрастания доли полных пакетов* (все 100% акций). В результате этого по состоянию на 1 января 2007 г. структура массива федеральных пакетов акций имела следующий вид: пакеты акций величиной до 25% капитала составляли менее $\frac{1}{4}$ всех АО с долей государства, пакеты акций блокирующей величины (от 25 до 50% капитала) — чуть более $\frac{1}{5}$, а в более чем 54% всех компаний государство могло осуществлять мажоритарный или полный контроль, причем доля последних (со 100%-м государственным капиталом) более чем в 4,5 раза превышала долю тех АО, где государство, являясь мажоритарным акционером, имело меньше 100% акций.

Тем самым удалось преодолеть унаследованный от периода денежной приватизации конца 1990-х годов явный перекоп в пользу удельного веса пакетов акций, которые не обеспечивали государству должную степень контроля над компаниями. И к началу 2007 г. совокупная доля АО, где государство как акционер могло осуществлять полноценный корпоративный контроль вследствие обладания контрольным пакетом акций или всем капиталом компании, впервые с конца 1990-х годов превысила половину всех хозяйственных обществ с его участием.

В 2007 г. эта тенденция продолжилась. Итогом стало то, что на начало 2008 г. весь массив компаний с федеральными пакетами акций более чем наполовину оказался представлен АО со 100%-й долей государства, а удельный вес АО, где государству принадлежало более половины капитала, превысил 61%.

Примерно та же самая картина вырисовывается и при сравнении структуры массива федеральных пакетов акций на начало 2008 г. и 1999 г. (по данным Концепции). Основной тенденцией стало весьма значительное (в 4,7 раза) увеличение доли АО, где весь капитал принадлежал государству, при сокращении удельного веса всех остальных групп пакетов акций. В наибольшей степени (в 2,7 раза) уменьшилась доля блокирующих пакетов акций (от 25 до 50%), доля пакетов акций величиной от 50 до 100% сократилась

вдвое, а доля миноритарных пакетов акций — в 1,2 раза. При всем этом необходимо иметь в виду, что данные за 1999 г., возможно, являются неполными.

Абсолютное количество учтенных федеральных пакетов акций величиной менее 25% на начало 2008 г. (771 ед.) уменьшилось по сравнению с показателем 1999 г. (863 ед.) примерно на 10%, будучи максимальным на начало 2002 г. (2270 ед.), после чего наблюдалось их постоянное (за исключением первого полугодия 2004 г.) сокращение. Число федеральных пакетов акций величиной от 25 до 50% на начало 2008 г. (645 ед.) было в 2,5 раза меньшим, чем в 1999 г. (1601 ед.). При этом на начало 2002 г. (1401 ед.) оно было больше, чем годом ранее (1211 ед.), после чего наблюдалось постоянное снижение. Количество федеральных пакетов акций величиной от 50 до 100% за это время сократилось на 43% (с 470 до 269 ед.). Их максимум, как и в случае с блокирующими пакетами, был зарегистрирован в начале 2002 г. (646 ед.), а с лета 2003 г. происходило постоянное снижение их числа. Федеральных пакетов акций величиной 100% (включительно) на начало 2008 г. было примерно в 5,2 раза больше, чем в 1999 г., причем за период между 1 июня 2005 г. и началом 2008 г. этот рост был скачкообразным.

Масштаб использования специального права «золотая акция» был максимальным в начале 2003 г., когда, помимо 958 АО, где оно применялось параллельно с наличием федерального пакета акций, имелось 118 таких АО, где государство при этом не было акционером (для сравнения: в 1999 г. насчитывалось 580 АО, где использовался данный инструмент, на начало 2002 г. — 750). В 2003–2004 гг. по мере расширения процесса продажи федеральных пакетов акций уменьшалось общее число таких АО (591 ед. на начало 2004 г.), но в то же время росло количество тех из них, где имущественное присутствие государство сводилось только к использованию специального права: 284 ед. на 1 марта 2005 г. (максимальная величина для всего периода 1999–2007 гг.), что в 2,4 раза больше, чем на начало 2003 г. Возрос и удельный вес АО с использованием исключительно специального права в общей массе АО с «золотой акцией»: если на начало 2003 г. они составляли около 11%, то на начало 2004 г. — уже более 42%. Однако в дальнейшем — в 2005–2006 гг. — наблюдалось сокращение абсолютного количества АО с использованием только специального права.

Приведенный количественный анализ данных о числе унитарных предприятий и учреждений, относящихся к федеральной собственности, как и акционерных обществ с участием РФ в капитале, был основан на данных по ним на конкретную дату¹. Это дает возможность судить только о наиболее общих тенденциях. Имеющаяся статистика не позволяет оценить «демографию» по этим категориям хозяйствующих субъектов: масштабы их создания, ликвидации, реорганизации в другие организационно-правовые формы, т. е.

¹ Число ФГУПов и АО с федеральными пакетами акций с 2003 г. на регулярной основе указывается в прогнозных планах (программах) приватизации федерального имущества, чего нельзя сказать о количестве ФГУ.

ТАБЛИЦА 4. Число организаций государственного сектора экономики, учтенных территориальными управлениями Росимущества (до 2003 г. включительно – Минимущества России) и органами по управлению государственным имуществом субъектов РФ в 2001–2008 гг.

Дата	Всего*	ГУПы, включая казенные предприятия	Государственные учреждения	Хозяйственные общества, в уставном капитале которых более 50% акций (долей) находятся в собственности хозяйственных обществ, относящихся к государственному сектору экономики	
				в государственной собственности	в собственности хозяйственных обществ, относящихся к государственному сектору экономики
На 1 января 2001 г.	77040	22135	50088	4817	...
На 1 июля 2001 г.	79672	22269	52684	4719	...
На 1 января 2002 г.	81834	22195	55033	4606	...
На 1 июля 2002 г.	85163	22490	56609	6064	...
На 1 января 2003 г.	85754	22377	57116	6261	...
На 1 июля 2003 г.	87394	22467	61214	2420	1108
На 1 января 2004 г.	85322	20806	60536	2612	1208
На 1 апреля 2004 г.	85751	20250	61418	2653	1288
На 1 октября 2004 г.	85688**	19079	62179	2918	1385
На 1 января 2005 г.	85506**	18353	62256	2926	1850
На 1 июля 2005 г.	83657**	17697	61233	3209	1407
На 1 января 2006 г.	87836**	16602	66114	3542	1487
На 1 октября 2006 г.	85508**	14031	64371	3673	1366
На 1 января 2007 г.	82410**	12735	64295	3920	1439
На 1 июля 2007 г.	81076**	11351	64159	4111	1440
На 1 января 2008 г.	80570**	10598	64440	4111	1410
На 1 июля 2008 г. *	77461**	9864	62571	3930	1089

* Учет федерального имущества приводится в соответствии с Постановлением Правительства РФ от 16 июля 2007 г. № 447 «О совершенствовании учета федерального имущества».

Окончание табл. 4

** Включая организации, у которых в учредительных документах, прошедших государственную регистрацию, не указаны конкретные виды деятельности (на 1 октября 2004 г. — 49 ед., на 1 января 2005 г. — 68 ед.), но без акционерных обществ, у которых более 50% акций (долей) находятся в совместной государственной и иностранной собственности.

Источник: О развитии государственного сектора экономики Российской Федерации: в 2000 г. (с. 25), в 1-м полугодии 2001 г. (с. 25), в 2001 г. (с. 24), в 1-м полугодии 2002 г. (с. 19), в 2002 г. (с. 21), в 1-м полугодии 2003 г. (с. 20), в 2003 г. (с. 21), в I квартале 2004 г. (с. 111), в январе — сентябре 2004 г. (с. 115), в 2004 г. (с. 129), в 1-м полугодии 2005 г. (с. 152), в 2005 г. (с. 123), в январе — сентябре 2006 г. (с. 109), в 2006 г. (с. 120), в 1-м полугодии 2007 г. (с. 111), в 2007 г. (с. 123), в 1-м полугодии 2008 г. (с. 87) (2001–2008).

движения, результатом которого и является количество на определенный момент времени.

В то же время далеко не все имущество, находящееся в собственности органов публичной власти, может быть отнесено к государственному сектору экономики. На основании Постановления Правительства РФ от 4 января 1999 г. № 1 в его состав включаются хозяйствующие субъекты трех основных типов на федеральном и региональном уровнях:

- государственные унитарные предприятия на праве хозяйственного ведения и оперативного управления (казенные);
- государственные учреждения;
- хозяйственные общества, в уставном капитале которых более 50% акций (долей) находятся в государственной собственности.

В обновленной редакции указанного документа, принятой Постановлением Правительства РФ от 30 декабря 2002 г. № 939, к государственному сектору экономики были отнесены также и хозяйственные общества, в уставном капитале которых более 50% акций (долей) находятся в собственности хозяйственных обществ, относящихся к государственному сектору.

Таким образом, информация, содержащаяся в *табл. 2*, с одной стороны, является несколько избыточной в части совокупности хозяйственных обществ с участием государства, поскольку содержит данные обо всех таких субъектах, в капитале которых имеется принадлежащая РФ доля независимо от ее размера, а с другой стороны, совершенно не включает данные об унитарных предприятиях, учреждениях и хозяйственных обществах с соответствующей структурой капитала регионального уровня, а также о хозяйственных обществах, в уставном капитале которых более 50% акций (долей) находятся в собственности хозяйственных обществ, относящихся к государственному сектору.

По данным мониторинга состава государственного сектора, проводимого Росстатом, количественная динамика входящих в него хозяйствующих субъектов складывалась в 2000-е годы следующим образом (*табл. 4*).

Как следует из *табл. 4*, общее количество организаций, относящихся к государственному сектору, в середине 2008 г. было примерно таким же, как и на начало 2001 г. (около 77,5 тыс. ед.). При этом до середины 2003 г., когда был зафиксирован исторический за все 2000-е годы максимум (87,4 тыс. ед.), оно росло, увеличившись на 13,4% (или почти на 10,4 тыс. ед.), а без учета хозяйственных обществ, в уставном капитале которых более 50% акций (долей) находятся в собственности хозяйственных обществ, относящихся к государственному сектору, — на 12% (или более чем на 9,3 тыс. ед.).

При этом основной вклад в этот рост внесли государственные учреждения, число которых за указанный срок увеличилось на 22,2% (или более чем на 11,1 тыс. ед.). Количество унитарных предприятий все это время было примерно одинаковым — немногим более 22 тыс. ед.

Количество хозяйственных обществ, в уставном капитале которых более 50% акций (долей) находятся в государственной собственности, увеличилось к началу 2003 г. по сравнению с началом 2001 г. на 30%, достигнув

максимума за все 2000-е годы — около 6,3 тыс. ед., однако еще через полгода статистика неожиданно зафиксировала их исторический минимум — около 2,4 тыс. ед. С учетом последующей тенденции к росту это позволяет сделать вывод о слабой достоверности полученных данных, предположительно вызванной сложностями, связанными с началом в 2003 г. учета хозяйственных обществ, в уставном капитале которых более 50% акций (долей) находятся в собственности хозяйственных обществ, относящихся к государственному сектору.

В последующие 5 лет (с середины 2003 г. до середины 2008 г.) в целом наблюдалась тенденция к сокращению общего числа организаций, относящихся к государственному сектору, которое за этот период уменьшилось на 11,4% (или более чем на 9,9 тыс. ед.). Такой результат был обусловлен тем, что количество унитарных предприятий сократилось более чем на 56% (или почти на 12,6 тыс. ед.).

В то же самое время количество учреждений выросло на 2,2% (или на 1,4 тыс. ед.). Рост в основном был достигнут в 2004–2005 гг. (максимум в 66,1 тыс. ед. имел место в начале 2006 г.), после чего стала наблюдаться тенденция к их сокращению.

Количество хозяйственных обществ, в уставном капитале которых более 50% акций (долей) находятся в государственной собственности, за период с середины 2003 г. до середины 2008 г. увеличилось примерно на 62% (или на 1,5 тыс. ед.). Если принять во внимание возможные неточности при учете данной категории хозяйствующих субъектов, то можно констатировать, что максимальное количество таких хозяйственных обществ, зафиксированное на начало 2008 г. (4,1 тыс. ед.), почти на 15% уступало показателю на начало 2001 г. После этого наблюдалось незначительное сокращение количества хозяйственных обществ с мажоритарным участием государства.

Динамика количества хозяйственных обществ, в уставном капитале которых более 50% акций (долей) находятся в собственности хозяйственных обществ, относящихся к государственному сектору, была довольно противоречивой: периоды роста и спада чередовались друг с другом. В целом же можно отметить, что на середину 2008 г. их количество примерно соответствовало уровню середины 2003 г. (1,1 тыс. ед.), а максимум (1850 ед.) был зафиксирован в начале 2005 г.

В итоге по состоянию на середину 2008 г., как и на начало 2001 г., государственные учреждения являлись самой многочисленной группой организаций государственного сектора, причем их доля за этот период выросла с 65 до почти 81%.

Более чем вдвое сократился удельный вес государственных унитарных предприятий (с 28,7 до 12,7%), тогда как для хозяйственных обществ, в уставном капитале которых более 50% акций (долей) находятся в государственной собственности, это сокращение было минимальным (с 6,3 до 5,1%).

Доля хозяйственных обществ, в уставном капитале которых более половины акций (долей) находятся в собственности хозяйственных обществ, отно-

сящихся к государственному сектору, составляла 1,4% (на прежнем пике абсолютной численности в начале 2005 г. — 2,2%).

При этом необходимо отметить, что используемое в статистике определение государственного сектора имеет целый ряд недостатков. В частности, можно назвать следующие:

- вне его рамок остались коммерческие и некоммерческие организации с участием федеральных и региональных унитарных предприятий, по крайней мере, те из них, где доля унитарных предприятий превышает 50%;
- как показывает практика, для осуществления контроля над хозяйственным обществом не обязательно иметь в собственности более 50% акций (долей). Корректнее говорить о более чем половине голосующих акций, что весьма актуально для тех предприятий, где в ходе массовой приватизации 1992–1994 гг. четвертая часть капитала бесплатно передавалась коллективу в качестве привилегированных акций (как и по I варианту льгот при акционировании), но ограничения на приватизацию, обусловленные отраслевой спецификой (например, оборонная промышленность), требовали сохранения в государственной собственности контрольного пакета акций. В итоге размер закрепляемого за государством пакета составлял 38% уставного капитала, но более половины голосующих акций¹;
- вне государственного сектора остались хозяйственные общества, где совокупная доля казны и хозяйственных обществ, более 50% акций (долей) которых находятся в государственной собственности, превышает половину капитала, хотя взятые по отдельности доли казны и хозяйственных обществ с преобладанием государственного капитала составляют меньше 50%²;
- то же самое относится и к положению хозяйственных обществ, где в совокупности более половины капитала принадлежит казне и хозяйственным обществам, в уставном капитале которых более 50% акций (долей)

¹ Примером такого рода является телекоммуникационный холдинг «Связьинвест». Его структурное реформирование, завершившееся еще в первой половине 2000-х годов, происходило посредством объединения дочерних компаний через создание на уровне соответствующих федеральных округов 7 межрегиональных компаний («Центртелеком», «Северо-Западный Телеком», «ВолгаТелеком», «Южная телекоммуникационная компания», «Уралсвязьинформ», «Сибирьтелеком», «Дальсвязь») и последующее присоединение к ним 65 региональных акционерных обществ электросвязи. Во всех этих 7 АО, как и в «Ростелекоме», доля холдинга составляет около 51% голосующих акций, хотя и менее половины уставного капитала. При этом в капитале 3 региональных компаний («Центртелеком», «Северо-Западный Телеком», «Уралсвязьинформ») имелись небольшие пакеты акций (менее 10%), принадлежащие напрямую государству.

² Так, в уставном капитале «Газпрома» даже после реализации в 2004–2005 гг. схемы по доведению доли государства до контрольной величины его контроль достигается опосредованно с использованием других компаний, где оно выступает в роли акционера напрямую («Роснефтегаз» и «Росгазификация»).

находятся в собственности хозяйственных обществ, относящихся к государственному сектору, т. е. тех, где доля государства в уставном капитале превышала половину, хотя взятые в отдельности их доли составляют меньше половины, а также к ситуациям, когда контроль над хозяйственным обществом может быть обеспечен сложением долей хозяйственных обществ, относящихся к государственному сектору, и долей, контролируемых ими хозяйственных обществ;

- нет прозрачности с дочерними и зависимыми компаниями, входящими в бизнес-группы, сложившиеся вокруг организаций государственного сектора, где контроль осуществляется опосредованно, через несколько уровней («внучки», «правнучки» и т. п.) или участие в капитале меньшем, чем 50%.

1.2. Вклад государственного сектора в основные результаты хозяйственной деятельности и динамика его изменения в 2000-е годы

При всей важности учета количества организаций государственного сектора наиболее подходящими для анализа его реальной роли представляются показатели удельного веса в результатах хозяйственной деятельности и занятости, мониторинг которых в различном формате, исходя из упомянутых выше определений, проводится Росстатом уже более 10 лет (*табл. 5 и 11*).

Анализ статистических данных такого рода позволяет сделать вывод о том, что в первой половине 2000-х годов наблюдалась тенденция к снижению удельного веса государственного сектора в экономике, что хорошо видно при сравнении данных за 2000 и 2004 гг. практически по всем показателям, помимо занятости (*табл. 5*), хотя с 2003 г. в его составе стали дополнительно учитываться хозяйственные общества, в уставном капитале которых более 50% акций (долей) находятся в собственности хозяйственных обществ, относящихся к государственному сектору.

Более пристального внимания заслуживает динамика последующих лет, начиная с 2005 г., что вызвано расширением масштабов деятельности компаний с долей государства в капитале, диверсификацией их бизнеса посредством участия в слияниях и поглощениях, в процессах вертикальной и горизонтальной интеграции вкупе с увеличением доли государства в отдельных компаниях до мажоритарной величины.

Напомним, что в качестве рубежа, обозначающего начало нового этапа развития российского рынка корпоративного контроля, обычно рассматриваются банковский кризис лета 2004 г., по итогам которого Внешторгбанк получил контроль над Гута-Банком, причем сделка по приобретению 85,8% акций осуществлялась при поддержке ЦБ РФ, а также покупка в декабре 2004 г. государственной компанией «Роснефть» 76,8% акций «Юганскнефте-

Таблица 5. Доля государственного сектора по отдельным показателям в 2000, 2004, 2005, 2007 гг., %

Показатель	2000	2004	2005	2007
Объем произведенной промышленной продукции (работ, услуг)	10,1	7,8	...	...
Объем отгруженных товаров собственного производства, выполненных работ и услуг собственными силами				
— добыча полезных ископаемых	...	...	5,5	12,8
— добыча топливно-энергетических полезных ископаемых	...	...	2,9	11,8
— обрабатывающие производства	...	...	8,9	8,4
— производство и распределение электроэнергии, газа и воды	...	...	13,7	11,4
Выпуск продукции сельскохозяйственными предприятиями в фактических ценах (без НДС и акциза) по основной деятельности*	13,6	10,4	...	...
Объем строительных работ, выполненных собственными силами	10,6	5,4	5,5	4,0
Пассажирооборот организаций транспорта**	...	73,6	68,7	65,9
Объем коммерческих перевозок (отправления) грузов, выполненный транспортными организациями (без организаций трубопроводного транспорта)	...	73,2	44,9	72,9
Коммерческий грузооборот, выполненный транспортными организациями (без организаций трубопроводного транспорта)	...	93,0	41,8	94,6
Доходы от услуг связи (без НДС и налога с продаж) ***	14,9	9,4	9,3	9,8
Внутренние затраты на научные исследования и разработки	68,2	67,7	69,3	72,4
Объем платных услуг, оказанных населению	16,0	17,4	18,5	16,4
Инвестиции в основной капитал за счет всех источников финансирования****	20,5/ 18,0	17,8/ 14,4	19,1/ 14,9	19,5/ 15,0

Окончание табл. 5

Показатель	2000	2004	2005	2007
Выручка-нетто от продажи товаров, продукции, работ, услуг (за минусом НДС, акцизов и иных аналогичных обязательных платежей)	...	11,7	11,2	10,2
Среднесписочная численность работников*****	22,6	25,6	25,6	24,9

* К общему объему производства сельскохозяйственных организаций.

** Для 2004 г. — без организаций автомобильного транспорта, для 2005 и 2007 гг. — без организаций городского электрического пассажирского транспорта.

*** Для 2005 и 2007 гг. — выручка-нетто от продажи товаров, продукции, работ, услуг (за минусом НДС, акцизов и иных аналогичных обязательных платежей).

**** В числителе — без учета субъектов малого предпринимательства.

***** Для 2000 и 2004 гг. — без внешних совместителей.

Источник: О развитии государственного сектора экономики Российской Федерации: в 2000 г. (с. 10, 18, 23, 31, 34–35, 39, 52, 73), в 2004 г. (с. 11, 77, 120, 122, 137, 149–150, 160, 174, 198, 220), в 2005 г. (с. 8, 85, 92–93, 94, 103, 137, 139, 146–147, 167), в 2007 г. (с. 9, 42, 90–91, 92, 103, 134, 136, 143–144, 164) (2001, 2005–2006, 2008).

газа», базового добывающего актива нефтяной компании «ЮКОС», проданного в целях покрытия налоговой задолженности¹.

Логическим следствием возросшей активности компаний с долей государства в капитале на рынке корпоративного контроля должно было стать заметное увеличение государственного сектора экономики в различных итоговых показателях хозяйственной деятельности.

Однако данные их мониторинга, проводимого Росстатом, в общем и целом не подтверждают этого (табл. 5).

Как следует из табл. 5, по большинству показателей доля государственного сектора на протяжении 2000-х годов была незначительной — не превышала 10–15%. Чуть более весомой она была по инвестициям (15–20%) и занятости (около 25%), но по-настоящему значимыми исключениями являлись только транспортные перевозки (70–90%) и внутренние затраты на исследования и разработки (около 70%). При всем этом официальная статистика отметила существенное повышение удельного веса государственного сектора в 2007 г. по сравнению с 2004–2005 гг. в добыче полезных ископаемых (прежде всего топливно-энергетических), в грузоперевозках; некоторый рост наблюдался по услугам связи, внутренним затратам на исследования и разработки и по инвестициям.

Если рассматривать ситуацию более детально на уровне конкретных отраслей, то более высоким удельным весом государственного сектора в индустрии в 2000–2004 гг. выделялись полиграфия (более 40–50% объемов производства), машиностроение и металлообработка, цветная металлургия (более 15–20%), а также микробиологическая промышленность, где доля госсектора последовательно снижалась с более чем 40% в 2000 г. до примерно 15% в 2004 г. Отметим, что, несмотря на начало учета с 2003 г. в составе госсектора также и хозяйственных обществ, в уставном капитале которых более 50% акций (долей) находится в собственности хозяйственных обществ, относящихся к государственному сектору, данная тенденция коснулась всех упомянутых отраслей, кроме цветной металлургии, где за тот же срок доля госсектора выросла примерно с 15 до 22,7%. Большая детализация отраслей промышленности в 2003–2004 гг. позволила выделить еще несколько отраслей и подотраслей с несколько более высокой (чем в среднем) долей госсектора: электроэнергетика (более 10%) в 2003 г., нефтепереработка (11,6%), спиртовая (около 40%) и ликероводочная (16,4%) промышленность в 2004 г.

В сельском хозяйстве таковыми являлись животноводство, в котором доля госсектора составляла порядка 10–15% всего объема производства сельхозорганизаций по скоту и птице на убой (в живом весе), более 12–15% — по шерсти и более 20–30% — по яйцу, а также производство картофеля (11–13%) и овощей (13–17%). В 2005–2007 гг. по производству овощей, шерсти и яиц доля госсектора составляла от 10 до 20%.

¹ См.: Межеваупс, Радыгин, 2005, с. 477–506; Современные тенденции развития рынка слияний и поглощений..., 2010, гл. 4.

С переходом отечественной статистики к расчету показателей в разрезе видов экономической деятельности более высоким удельным весом госсектора по отгрузке товаров собственного производства, работ и услуг, выполненных собственными силами, в 2005–2007 гг. стали выделяться добыча полезных ископаемых (кроме топливно-энергетических, данные по которым приведены в *табл. 5*, главным образом за счет добычи поваренной соли) (более 20–24%), производство кокса и нефтепродуктов (более 20–28%), производство транспортных средств и оборудования (более 11–17%), производство электрооборудования, электронного и оптического оборудования (около 11%), целлюлозно-бумажное производство, издательская и полиграфическая деятельность (более 9–13%). При этом только в производстве кокса и нефтепродуктов наблюдался рост доли госсектора.

Если рассматривать ситуацию более детально, на уровне конкретных видов продукции (работ, услуг), то в 2000–2007 гг. преобладающие (более половины общего объема) позиции госсектора отмечались всего по нескольким из них (грузовые и пассажирские перевозки по железной дороге, лесовосстановление, производство кальцинированной соды с 2004 г.). В отдельные годы к ним добавлялись и другие виды продукции: магистральные грузовые вагоны (2000–2005 гг.), этиловый спирт из пищевого сырья (2000–2004 гг.), деревянные брусья для стрелочных переводов железных дорог широкой колеи (2002–2003 гг.), тракторные сеялки (2004 г.), радиоприемные устройства (2001–2003 гг.), стиральные машины (2000–2004 гг.).

По ряду видов продукции доля госсектора составляла от 20 до 50%. Речь шла об этиловом спирте из пищевого сырья (после 2004 г.), о водке и ликероводочных изделиях, о железнодорожных шпалах широкой колеи, о деревянных брусьях для стрелочных переводов железных дорог широкой колеи (2004–2005 гг.), о некоторых видах продукции машиностроения (грузовые автомобили, включая шасси (2000 и 2004 гг.), магистральные грузовые вагоны (после 2005 г.), тракторные плуги (2004 г.), тракторные сеялки (после 2004 г.), радиоприемные устройства (2004–2005 гг.), стиральные машины (после 2004 г.), мотоблоки и мотокультиваторы со сменными орудиями, металлорежущие станки (2002–2007 гг.), гражданские самолеты (2004–2005 гг.)), а также о лекарствах (до 2003 г. включительно и 2006 г.), о полистироле и сополимерах стирола (2004–2005 гг.), о кормовом микробиологическом белке (товарный продукт) (2004–2005 гг.) и о добыче поваренной соли (2007 г.)¹.

В выработке электроэнергии доля госсектора (кроме 2002 г.) не превышала 20%, причем его удельный вес в выработке на гидроэлектростанциях и тепловых станциях не превышал 5–6%, тогда как весь объем электроэнергии, вырабатываемой на АЭС, приходился на госсектор. Помимо железнодорожных перевозок, следует отметить его долю в пассажирообороте город-

¹ Перечень наименований продукции, учитываемой органами государственной статистики, на протяжении 2000-х годов претерпевал изменения.

ского электрического (более половины в 2000–2004 гг.)¹ и воздушного (более 30%) транспорта.

Начиная с 2004 г. статистика позволяет выделять долю госсектора и по видам платных услуг. За период 2004–2007 гг. в целом можно говорить о росте вклада госсектора в оказание транспортных (с более чем 28% до примерно 1/3), санаторно-оздоровительных (с 22,5% до примерно 25%) и медицинских услуг (примерно с 20 до 22%). Наиболее значимой была роль госсектора в образовании, но здесь имело место падение его доли с 49 до 47%².

При всем этом с большой долей уверенности можно утверждать, что данные Росстата далеко не полностью отражают реальный удельный вес государственного сектора в российской экономике. Очевидно, что используемая Росстатом классификация или иные причины не позволили учесть в составе госсектора объемы производства в таких крупных компаниях с участием государства, как «Газпром», РАО «ЕЭС России», «Роснефть», «Транснефть», «Транснефтепродукт», что следует из сопоставления объемов фиксируемой доли госсектора с общеизвестными фактами о лидерстве указанных компаний в российской экономике, не говоря уже о присутствии государства в финансовом секторе. Вполне вероятно, что в этих данных лишь частично представлена и оборонная промышленность, преимущественно своим конвейерным сегментом (отдельные виды машин, оборудования, бытовых приборов и гражданской авиатехники).

Достаточно сказать о том, что в 2007 г. доля государственных компаний в добыче нефти повысилась до 31,9% против 7,2% в 2003 г. и 13,8% в 1999 г., для газа аналогичные величины составили 87, 86,1 и 95,4% соответственно³. Тогда как по данным мониторинга, осуществляемого Росстатом, доля госсектора в добыче нефти и газа, выработке электроэнергии на тепловых и гидроэлектростанциях, в грузообороте, выполненном организациями магистрального трубопроводного транспорта, в 2007 г. не превышала 1%.

В таких условиях становится необходимым приведение системы статистического наблюдения в соответствие с принадлежностью компании к тому или иному сектору экономики (прежде всего выделение государственно-

¹ С 2005 г. данные по городскому электрическому транспорту отсутствуют.

² Источником информации о вкладе госсектора по упомянутым выше конкретным отраслям, видам деятельности, продукции (работ, услуг) за 2000–2007 гг. являются следующие сборники: О развитии государственного сектора экономики Российской Федерации в 2000 г. (с. 9, 12–14, 20, 21, 22), в 2001 г. (с. 9, 12–13, 19, 20, 21), в 2002 г. (с. 9, 12–13, 16, 17, 18), в 2003 г. (с. 9, 12–13, 16, 17, 18), в 2004 г. (с. 13, 18–40, 84, 99, 120–121, 222, 224, 242), в 2005 г. (с. 8, 19–20, 61, 71, 84, 92–93, 107, 111, 115, 119), в 2006 г. (с. 8, 19–20, 58, 68, 81, 89–90, 104, 108, 112, 116), в 2007 г. (с. 9, 18–53, 57, 67, 82, 107, 111, 115, 119) (2001–2008).

³ См.: Российская экономика в 1999 году... (2000, с. 466–468); Российская экономика в 2003 году... (2004, с. 174–175); Российская экономика в 2007 году... (2008, с. 253–254). К государственным компаниям отнесены: в 1999 г. — «Роснефть», «Славнефть», «ОНАКО» и «Газпром», в 2003 г. — «Роснефть» и «Газпром», в 2007 г. — «Роснефть» (включая «Юганскнефтегаз») и «Газпром» (включая «Газпром нефть», консолидировавшую все нефтяные активы «Газпрома»).

го¹). Хотя очевидно, что определение полюсов реального контроля, в отличие от формальных прав собственности на то или иное предприятие, является весьма непростой задачей, что делает особенно актуальными расчеты доли различных бизнес-групп, компаний, включая контролируемые государством, на конкретных рынках товаров и услуг путем специальных прикладных исследований.

1.3. ГОСУДАРСТВЕННАЯ СОБСТВЕННОСТЬ И ГОСУДАРСТВЕННЫЙ СЕКТОР РОССИЙСКОЙ ЭКОНОМИКИ В ПЕРИОД КРИЗИСА И ПОСТКРИЗИСНОГО ВОССТАНОВЛЕНИЯ

Для оценки динамики масштабов государственной собственности и места государственного сектора в условиях финансово-экономического кризиса 2008–2009 гг. и в посткризисный период необходимо воспользоваться данными не только годовых программ приватизации, которые обычно содержали информацию о численности унитарных предприятий федеральной собственности (ФГУПов) и акционерных обществ с участием РФ в капитале на начало календарного года, но и данными реестра федерального имущества.

Дело в том, что в силу утвержденного в конце ноября 2010 г. Прогнозного плана (программы) приватизации федерального имущества на 2011–2013 гг. в 2011 г. российское правительство не принимало очередную годовую программу приватизации подобно тому, как это происходило в 2000-е годы. Поэтому достаточная информация, позволяющая объективно судить о динамике отдельных составляющих государственного сектора, имеется только по состоянию на начало 2009 г. и 2010 г., в результате чего информационное покрытие периода посткризисного восстановления (2010–2011 гг.) и 2012 г. может быть обеспечено только реестром федерального имущества, за исключением данных о количестве ФГУПов (табл. 6).

Итак, по состоянию на 1 февраля 2013 г. основными объектами системы управления федеральным имуществом выступали 1795 ФГУПов и 2325 АО с участием государства в капитале. Таким образом, на указанную дату, как и осенью 2012 г., впервые с начала 2000-х годов количество АО с госучастием превысило количество ФГУПов.

За 5 с небольшим лет (2008–2012 гг.) количество ФГУПов сократилось более чем втрое (или более чем на 3,9 тыс. ед.), а количество АО с госучастием — более чем на $\frac{1}{3}$ (примерно на 1300 ед.). Можно констатировать, что уменьшение количества ФГУПов и хозяйственных обществ с государственным участием носило постоянный характер, за исключением 2010 г., когда наблюдался небольшой рост числа таких хозяйственных обществ. В результа-

¹ Все вышесказанное относится и к муниципальному уровню, участию в капиталах хозяйственных обществ органов местного самоуправления.

Таблица 6. Динамика количества организаций, использующих федеральное имущество, и объектов, учтенных в его реестре в 2008–2013 гг. (ед.)

Дата*	Федеральные государственные унитарные предприятия (ФГУП)	Хозяйственные общества (АО и ООО), где РФ является акционером (участником)		Общее количество объектов федерального имущества, учтенных в реестре	
		всего	наличие специальной права («золотая акция») без наличия пакета акций	на бумажных носителях	в Автоматизированной системе учета федерального имущества (АСУФИ)
На 1 января 2008 г.	5709	3801/3647**	127	...	...
На 1 января 2009 г. (31 декабря 2008 г.)	5765	3503/3338**	136	701325	14096
На 1 января 2010 г. (31 декабря 2009 г.)	3517	3066/2920**	117	1276572	1193121
На 1 января 2011 г. (31 декабря 2010 г.)	...	3077	120	1562018	1 552121
На 1 января 2012 г. (31 декабря 2011 г.)	...	2930***	111	1371266	1367975
На середину октября 2012 г.	1927	2587	...		
На 1 февраля 2013 г.	1795	2325	...		

* По количеству объектов федерального имущества, учтенных в реестре в АСУФИ на 31 декабря соответствующего года.

** В знаменателе — количество только ОАО.

*** На 28 декабря 2011 г., включая 2794 АО, 25 ООО и 111 АО, где имеется специальное право на участие РФ в управлении («золотая акция») (без наличия акций в федеральной собственности) (всего специальное право использовалось в 149 АО), 2822 АО с государственным участием находятся в управлении Росимущества.

Источники: Прогнозный план (программа) приватизации федерального имущества на 2009, 2010, 2011–2013 гг.; информация Минэкономразвития России по данным реестра федерального имущества на 17 февраля 2012 г., доклад заместителя министра экономического развития — руководителя Росимущества О.К. Дергуновой 30 ноября 2012 г.; материал Минэкономразвития РФ «Управление федеральным имуществом» (2013); выступление министра экономического развития РФ А.Р. Белоусова на заседании правительства РФ 7 февраля 2013 г., www.gosim.ru, www.economy.gov.ru.

те их количество на начало 2012 г. впервые опустилось ниже 3 тыс. ед.¹, также минимальным за весь период 2000-х годов является количество АО, где государство использует специальное право на участие в управлении («золотая акция»), — около 100 ед.

Новым явлением в корпоративном секторе с участием государства в 2011 г. стал разворот развивавшейся еще с середины 2000-х годов тенденции увеличения доли пакетов акций, позволяющих государству благодаря своему размеру осуществлять полноценный корпоративный контроль в компаниях (табл. 7).

По состоянию на конец 2011 г. государство могло осуществлять мажоритарный или полный контроль в 61,4% всех компаний (уровень начала 2008 и 2009 гг.) против почти 67% годом ранее.

Такой сдвиг произошел за счет снижения в общей структуре федеральных пакетов акций (долей участия) долей как полных пакетов (все 100% акций) — с 62,2 до 57,4%, так и мажоритарных (более 50%, но менее 100% капитала) пакетов — с 4,6 до 4%. Существенней (более чем на 1,5 процентного пункта) сократился удельный вес блокирующих (от 25 до 50% капитала) пакетов, тогда как доля миноритарных (до 25% капитала) пакетов значительно выросла (с менее чем 22 до 29%) за счет возрастания доли мельчайших (менее 2% капитала) (с менее чем 13 до 20%). Особо следует отметить, что удельный вес последней категории федеральных пакетов акций (долей участия) увеличился по сравнению с докризисным периодом более чем вдвое, тогда как среди прочих категорий вырос лишь удельный вес полных пакетов акций (долей участия), но всего на 3,3 п. п.

За 2008–2011 гг. абсолютное количество мажоритарных, блокирующих пакетов (долей участия) сократилось почти на 60%, как и пакетов (долей участия) величиной от 2 до 25% капитала. В гораздо меньшей степени это коснулось полных пакетов, количество которых сократилось менее чем на 19%. Те же тенденции были характерны и непосредственно для 2011 г. В то же время количество мельчайших пакетов акций (долей участия) выросло по сравнению с началом 2008 г. в 1,6 раза, в том числе в 2011 г. почти в 1,5 раза, хотя в 2009–2010 гг. их число сокращалось после скачка, произошедшего в 2008 г.

Тенденция увеличения доли миноритарных и особенно мельчайших пакетов акций в период кризиса и посткризисный период вызывает вопросы. Ее негативный характер достаточно очевиден, поскольку размер таких пакетов не позволяет государству ни рассчитывать на выгодную продажу, ни обеспечивать должную степень контроля над компаниями.

Довольно противоречивыми оказываются и итоги сопоставления по всей совокупности хозяйственных обществ с государственным участием с ситуацией конца 1990-х годов.

На начало 2012 г. абсолютное количество учтенных федеральных пакетов акций величиной менее 25% (818 ед.) уменьшилось по сравнению с показа-

¹ При учете только хозяйственных обществ с долей государства в капитале (без АО с «золотой акцией») указанная величина была достигнута еще в начале 2010 г.

ТАБЛИЦА 7. ДИНАМИКА И СТРУКТУРА ЧИСЛА ХОЗЯЙСТВЕННЫХ ОБЩЕСТВ С ДОЛЕЙ ГОСУДАРСТВА В КАПИТАЛЕ (БЕЗ АО С ИСПОЛЬЗОВАНИЕМ СПЕЦИАЛЬНОГО ПРАВА «ЗОЛОТАЯ АКЦИЯ» ПРИ ОТСУТСТВИИ ДОЛИ) В 2008 – 2011 ГГ.

На 1 января	Хозяйственные общества (АО и ООО), где РФ является акционером (участником)													
	всего, ед.	доля, %	из них с размером доли государства в уставном капитале						менее 2%					
			100%		50–100%		25–50%		2–25%		менее 2%			
	ед.	%	ед.	%	ед.	%	ед.	%	ед.	%	ед.	%		
2008 г.	3674	100,0	1989	54,1	269	7,3	645	17,6	421	11,5	350	9,5		
2009 г.	3367	100,0	1850	54,9	202	6,0	503	14,9	305	9,1	507	15,1		
2010 г.	2949	100,0	1688	57,2	167	5,7	377	12,8	296	10,0	421	14,3		
2011 г.	2957	100,0	1840	62,2	136	4,6	336	11,35	265	9,0	380	12,85		
2012 г.*	2819	100,0	1617	57,4	112	4,0	272	9,6	254	9,0	564	20,0		

* На 28 декабря 2011 г.

Источник: информация Минэкономразвития России по данным реестра федерального имущества на 17 февраля 2012 г., расчеты авторов.

телем 1999 г. (863 ед.) всего на 5%. При этом количество федеральных пакетов акций величиной от 25 до 50% (272 ед.) на тот же период было в 5,9 раза меньшим, чем в 1999 г. (1601 ед.); количество федеральных пакетов акций величиной от 50 до 100% за это время сократилось в 4,2 раза (с 470 до 112 ед.). В итоге радикально сократились доли блокирующих (с 48,3 до 9,6%) и мажоритарных (с 14,2 до 4%) пакетов акций, тогда как удельный вес миноритарных пакетов вырос (с 26 до 29%). Разумеется, доля полных федеральных пакетов выросла гораздо больше (с 11,5 до 57,4%) при увеличении их абсолютного количества в 4,2 раза.

В то же время продолжалось сокращение масштабов использования специального права «золотая акция». Количество АО, где имущественное присутствие государства сводилось только к этому инструменту без параллельного наличия акций в федеральной собственности, по сравнению с максимумом 2000-х годов (284 ед. на 1 марта 2005 г.) уменьшилось в 2,6 раза, составив всего 111 ед. на начало 2012 г. Если на начало 2003 г. во всей совокупности АО, где имелась «золотая акция», преобладали те, в которых государство являлось еще и акционером (89%), то на начало 2012 г. таковых осталось всего около $\frac{1}{4}$. Следствием продолжения процесса продажи федеральных пакетов акций стало и уменьшение общего количества таких АО (149 ед. на начало 2012 г.), т. е. по сравнению с концом 1990-х годов общие масштабы применения специального права сократились в 3,9 раза.

В структуре 2325 АО с госучастием по состоянию на 1 февраля 2013 г. 52% занимают АО с полным (100%) пакетом акций, которыми управляет Росимущество. На другом полюсе находятся 25% АО, где размер госпакета составляет менее 2% капитала.

Переходя к проблематике учета государственного имущества в целом, в качестве заметного события последних лет, безусловно, следует отметить опубликованную в марте 2010 г. информацию Росимущества о том, что впервые с 1991 г. его реестр можно считать сформированным¹. Она хорошо иллюстрирует реальное качество экономической политики, проводимой государством, причем в части, относящейся к его непосредственным функциям. Достаточно сказать, что с момента утверждения Положения об учете федерального имущества и ведении реестра федерального имущества Постановлением Правительства РФ от 3 июля 1998 г. № 696² прошло около 12 лет, не говоря уже об острой необходимости располагать такой информацией еще в первой половине 1990-х годов, по крайней мере, к моменту завершения чековой приватизации в середине 1994 г., когда приватизационный процесс еще оставался довольно интенсивным. При всем этом полнота сформированного к тому времени реестра вызывает вопросы, поскольку само Росимуще-

¹ www.rosim.ru. 10.03.2010.

² Позднее его сменило Постановление Правительства РФ от 16 июля 2007 г. № 447 «О совершенствовании учета федерального имущества», в соответствии с которым учет федерального имущества проводится на основании нового Положения.

ство признавало, что около 1,5 тыс. юридических лиц не предоставили информацию о наличии в собственности федерального имущества.

Действующее ныне Положение об учете федерального имущества появилось 9 лет спустя в связи с принятием Постановления Правительства РФ от 16 июля 2007 г. № 447 «О совершенствовании учета федерального имущества», когда предыдущий документ был признан утратившим силу.

Итак, по официальным данным Росимущества, по состоянию на 1 января 2010 г. в реестре федерального имущества числилось 1276572 объекта недвижимого и движимого имущества (годом ранее таких насчитывалось 1293788 объектов) и 126761 земельный участок (на начало 2009 г. — почти 67 тыс.). Таким образом, в течение 2009 г. на фоне символического сокращения количества объектов недвижимого и движимого имущества, находящихся в федеральной собственности, практически вдвое увеличилось число земельных участков, учтенных в реестре федерального имущества, что можно считать вполне закономерным явлением.

По данным, прозвучавшим в выступлении тогдашнего руководителя Росимущества Ю. А. Петрова перед депутатами Государственной Думы 24 февраля 2010 г., это ведомство оценивало степень завершенности работы по государственной регистрации права федеральной собственности на земельные участки как высокую. На начало 2010 г. право собственности Российской Федерации было зарегистрировано в отношении 6765 земельных участков сельскохозяйственного назначения площадью 5,8 млн га (более 85% их общего количества и площади) и 20893 лесных участков общей площадью 41,6 млн га, ранее находившихся во владении сельскохозяйственных организаций (44,4% их общего количества и 94,4% общей площади). В целом государственную регистрацию права собственности Российской Федерации на земельные участки планировалось завершить в 2010 г.¹

По информации Росимущества, также указывалось, что по состоянию на 1 января 2010 г. в реестре федерального имущества учтено более 2646 пакетов акций, принадлежащих Российской Федерации, что весьма существенно отличается от более поздних данных на эту же дату, приведенных в *табл. 6²*.

Приводимые в официальных источниках данные, характеризующие федеральную собственность с количественной стороны, позволяют уверенно го-

¹ www.rosim.ru, 12 марта 2010 г.

² www.rosim.ru, 12 марта 2010 г. В связи с этим следует отметить, что и годом ранее, т. е. по состоянию на начало 2009 г., отмечался серьезный разброс данных о количестве пакетов акций (долей, вкладов) хозяйственных обществ, находящихся в федеральной собственности, приводимых в различных источниках: около 3500 ед. — по информации Росимущества со ссылкой на реестр федерального имущества на середину января 2009 г., 3047 ед. (без учета 136 АО, в отношении которых использовалось специальное право на участие в их управлении — «золотая акция») — по данным Отчета о деятельности ФАУФИ за 2008 г., 3337 ед. — по данным, содержащимся в приватизационной программе на 2010 г. Последняя величина практически совпадает с приведенными выше (*табл. 5*) более поздними данными, правда, без учета хозяйственных обществ, имеющих организационно-правовую форму, отличную от ОАО.

ворить о том, что после значительного роста в 2010 г. (на 22%) в следующем, 2011 г. общее количество объектов, учтенных в реестре федерального имущества, сократилось более чем на 12% по сравнению с пиком начала 2011 г. (1,562 млн ед.). Тем не менее по состоянию на начало 2012 г. оно превосходило аналогичную величину двухлетней давности.

Более детально тенденции изменений в структуре всей совокупности объектов, учтенных в реестре федерального имущества (по данным Автоматизированной системы учета федерального имущества — АСУФИ) можно проследить по данным *табл. 8 и 9*.

Следует напомнить, что переучет федерального имущества, внесенного в государственную базу данных федерального имущества на момент вступления в силу Постановления Правительства РФ от 16 июля 2007 г. № 447, на бумажных носителях был завершен к началу лета 2010 г. В 2010–2011 гг. практически полностью соответствующие сведения были перенесены на электронные носители и внесены в АСУФИ (*табл. 6*).

В структуре федерального имущества по состоянию на конец 2011 г. доминировали объекты недвижимости (58,5%), что, в принципе, было характерно и для предыдущих лет (кроме конца 2010 г.). На втором месте по значимости были объекты движимого имущества, доля которых за год резко снизилась — с 43,1 до 27,4%, что во многом связано с поэтапным исключением из АСУФИ в апреле-мае 2011 г. объектов движимого имущества стоимостью менее полу-миллиона рублей¹. Всего около 14% объектов федерального имущества приходится на земельные участки, однако эта величина является максимальной за последние годы.

В связи с этим также стоит отметить, что площадь земель, находящихся в федеральной собственности, исходя из данных Росимущества, к началу 2012 г. увеличилась более чем в 1,7 раза, достигнув 1 007 938 198 га². Такой рост может являться следствием интенсификации процессов разграничения государственной собственности на землю по уровням публичной власти и государственной регистрации права собственности Российской Федерации на земельные участки.

Основная часть (более 2/3 на конец 2011 г.) объектов федерального имущества закреплена за правообладателями на праве оперативного управления, используемого в основном в отношении государственных учреждений. Процесс сокращения числа унитарных предприятий находит свое отражение и в структуре федерального имущества, где наблюдается явная тенденция к сокращению доли объектов, закрепленных на праве хозяйственного ведения (около 18% против более 24% на конец 2008 г.), хотя в 2011 г. она осталась примерно на уровне годичной давности. Также в 2011 г. несколько

¹ Исключение указанных объектов было связано со вступлением в силу Постановления Правительства РФ от 4 февраля 2011 г. № 47, согласно которому произошло увеличение размера минимальной первоначальной стоимости движимого имущества, учитываемого как самостоятельный объект, с 200 тыс. до 500 тыс. руб.

² www.rosim.ru. По состоянию на май 2010 г. сайт Росимущества сообщил о 570956808 га.

ТАБЛИЦА 8. Динамика и видовая структура объектов федерального имущества, учтенных в его реестре, в 2008–2011 гг.

На 31 декабря	Общее количество объектов недвижимого и движимого имущества, всего		Из них по видам					
			недвижимого имущества (без земельных участков)		земельных участков		движимого имущества	
	ед.	%	ед.	%	ед.	%	ед.	%
2008 г.	14096	100,0	7538	53,5	1517	10,75	5041	35,75
2009 г.	1193201	100,0	600842	50,35	116274	9,75	476085	39,9
2010 г.	1552121	100,0	718114	46,3	165281	10,6	668726	43,1
2011 г.	1367975	100,0	800143	58,5	192825	14,1	375007	27,4

Источник: информация Минэкономразвития России по данным реестра федерального имущества на 17 февраля 2012 г., расчеты авторов.

ТАБЛИЦА 9. ДИНАМИКА И СТРУКТУРА ОБЪЕКТОВ ФЕДЕРАЛЬНОГО ИМУЩЕСТВА, УЧТЕННЫХ В ЕГО РЕЕСТРЕ ПО КАТЕГОРИЯМ ПРАВООБЛАДАТЕЛЕЙ, В 2008 – 2011 ГГ.

На 31 декабря	Общее количество объектов недвижимого и движимого имущества, всего		Из них по категориям вещного права					
	ед.	%	закрепленных за правообладателями на праве хозяйственного ведения		закрепленных за правообладателями на праве оперативного ведения		составляющих государственную казну РФ*	
			ед.	%	ед.	%		ед.
2008 г.	14096	100,0	3418	24,2	8202	58,2	2476	17,6
2009 г.	1193201	100,0	226818	19,0	827234	69,3	139149	11,7
2010 г.	1552121	100,0	279402	18,0	1096547	70,6	176172	11,4
2011 г.	1367975	100,0	245060	17,9	921252	67,55	201663	14,75

* За исключением пакетов акций (долей, вкладов) хозяйственных обществ.

Источник: информация Минэкономразвития России по данным реестра федерального имущества на 17 февраля 2012 г., расчеты авторов.

вырос удельный вес объектов, находящихся в федеральной казне (около 15% против 11–12% в 2009–2010 гг.).

В 2012 г. продолжался рост общей площади земель, находящихся в федеральной собственности, которая за 13 месяцев (с начала 2012 г. по 1 февраля 2013 г.) увеличилась на 19% (или без малого на 200 млн га) — до 1,2 млрд га (из них 554 млн га учтенных земель, а количество земельных участков в реестре федерального имущества выросло более чем на 23%, достигнув 238420 (с неучтенными землями — 314,5 тыс.).

Для большей полноты данных о федеральном имуществе необходимо привести характеристики имущественного комплекса, правообладателями которого являются федеральные госучреждения (ФГУ) и казна РФ на 1 февраля 2013 г. ФГУ, количество которых на эту дату составило 20246 ед. (против 21127 ед. в середине октября 2012 г.), занимают более 430 тыс. зданий и сооружений, расположенных на 72 тыс. земельных участков общей площадью 32 млн га. В структуре объектов казны (по 87382 ед.) преобладают здания, сооружения и помещения (93%), на движимое имущество приходится около 5%, еще 1% — на воздушные и морские суда.

Совокупная номинальная стоимость всех указанных объектов учета, отраженная в реестре федерального имущества, составляет около 12 трлн руб. В то же время глава Минэкономразвития РФ заявил о том, что эта величина занижена на порядок и их реальная рыночная стоимость превышает 100 трлн руб. На официальном уровне такие оценки озвучены впервые за долгие годы.

Такой разброс оценок стоимости государственного имущества неудивителен. Ее величина по общей номинальной стоимости прямо связана с полнотой сформированного к настоящему времени реестра, при этом имеются в виду не только количественные, но и качественные характеристики¹. Что касается реальной рыночной стоимости, то здесь очень много зависит от категории активов и используемых подходов к оценке. Если применительно к госпакетам акций давно созданных акционерных компаний, в принципе, возможна ориентация на котировки фондового рынка, то в отношении оценки таких активов, как унитарные предприятия, учреждения, земля и недвижимость, возникают большие сложности.

Например, основными подходами к оценке недвижимости являются сравнительный (на основе данных о недавних аналогичных сделках), затратный (на основе стоимости полного воспроизводства за вычетом износа) и доходный (на основе расчета стоимости будущих доходов от использования объекта). Очевидно, что даже по отношению к недвижимости как таковой, не говоря уже об имуществе, правообладателями которого являются унитарные предприятия и учреждения, довольно затруднительно опираться на указанные параметры, например, по причине отсутствия аналогичных сделок или их разового характера. Хорошо известны схожие проблемы, возникаю-

¹ В выступлении главы Минэкономразвития РФ на заседании российского правительства 7 февраля 2013 г. указывалось на то, что инвентаризацию федерального имущества планируется завершить в текущем году.

щие при налогообложении имущества физических лиц, связанные с разницей оценок стоимости квартир, сделанных бюро технической инвентаризации (БТИ), и цен на рынке жилья, а также при определении кадастровой стоимости земли. Кроме того, весомая часть госимущества используется при осуществлении некоммерческой деятельности (например, образование, здравоохранение) и выполнении публичных функций (например, оборона, безопасность), а возникающий при этом доход является косвенным результатом его функционирования.

Поэтому озвученная оценка рыночной стоимости государственных активов является, скорее, потенциальной величиной. Косвенным свидетельством этого являются оценки рыночной стоимости долей в компаниях, входящих в индекс ММВБ и напрямую принадлежащих Росимуществу (2,3 трлн руб.)¹, и относительно скромные величины бюджетных доходов от приватизации в 2000-е годы (хотя и заметно выросшие в 2011–2012 гг.).

По данным постоянного мониторинга состава государственного сектора, проводимого Росстатом, количественная динамика входящих в него хозяйствующих субъектов в период 2008–2012 гг. складывалась следующим образом (*табл. 10*).

Как следует из *табл. 10*, общее число организаций, относящихся к государственному сектору, уменьшилось за пять лет (с 1 января 2008 г. до 1 января 2013 г.) на 16,8% (или примерно на 13,6 тыс. ед.), составив на начало 2013 г. около 67 тыс. ед.

Основным фактором, обеспечившим достижение такого результата, стало уменьшение количества унитарных предприятий более чем вдвое (или на 5,7 тыс. ед.). Гораздо менее масштабным (примерно на 13%) было сокращение количества учреждений, однако по своей абсолютной величине (на 8,2 тыс. ед.) оно оказалось более внушительным.

Примерно на 15% (или на 610 ед.) к 1 января 2012 г. сократилось количество хозяйственных обществ, в уставном капитале которых более 50% акций (долей) находятся в государственной собственности.

При этом более чем в 1,6 раза выросло число хозяйственных обществ, в уставном капитале которых более 50% акций (долей) находятся в собственности хозяйственных обществ, относящихся к государственному сектору, — прирост составил более 950 ед., а на начало 2011 г. их число превысило 2,4 тыс. ед., что является историческим максимумом за все 2000-е годы. В 2011 г. произошло их небольшое сокращение до 2,3 тыс. ед., вновь сменившееся ростом в 2012 г.

Если говорить о тенденциях внутри анализируемого временного интервала, то следует отметить, что только в отношении унитарных предприя-

¹ При учете доли государства в самых дорогих компаниях, которые государство контролирует косвенно (например, «Газпром», «Роснефть», Сбербанк, «Ростелеком»), сумма вырастает до 6,1 трлн руб.

См.: Россия впервые оценила собственное имущество//Ведомости. 08.02.2013 г., www.finance.rambler.ru,

Таблица 10. Число организаций государственного сектора экономики, учтенных территориальными управлениями Росимущества (Минимущества России) и органами по управлению государственным имуществом субъектов РФ на начало 2001 г. и в 2008–2012 гг.

Дата	Всего*	ГУПы, включая казенные предприятия	Государственные учреждения	Хозяйственные общества, в уставном капитале которых более 50% акций (долей) находятся	
				в государственной собственности	в собственности хозяйственных обществ, относящихся к государственному сектору экономики
На 1 января 2001 г.	77040	22135	50088	4817	...
На 1 января 2008 г.	80570**	10598	64440	4111	1410
На 1 июля 2008 г. *	77461**	9864	62571	3930	1089
На 1 января 2009 г. *	75878**	9144	61831	3795	1101
На 1 июля 2009 г. *	77082**	8706	63019	4007	1350
На 1 января 2010 г. *	76658**	8122	63087	4089	1360
На 1 июля 2010 г. *	74867**	7230	61493	3915	2229
На 1 января 2011 г. *	73498**	6761	60266	4051	2420
На 1 июля 2011 г. *	72047**	6245	59483	3928	2391
На 1 января 2012 г. *	69689**	5805	57839	3733	2312

Окончание табл. 10

Дата	Всего*	ГУПы, включая казенные предприятия	Государственные учреждения	Хозяйственные общества, в уставном капитале которых более 50 % акций (долей) находятся	
				в государственной собственности	в собственности хозяйственных обществ, относящихся к государственному сектору экономики
На 1 июля 2012 г. *	69251**	5282	58049	3593	2327
На 1 января 2013 г.	67003**	4891	56247	3501	2364

* Учет федерального имущества приводится в соответствии с Постановлением Правительства РФ от 16 июля 2007 г. № 447 «О совершенствовании учета федерального имущества».

** Включая организации, у которых в учредительных документах, прошедших государственную регистрацию, не указаны конкретные виды деятельности, но без акционерных обществ, у которых более 50 % акций (долей) находятся в совместной государственной и иностранной собственности.

Источники: О развитии государственного сектора экономики Российской Федерации: в 2000 г. (с. 25), в 2007 г. (с. 123), в 1-м полугодии 2008 г. (с. 87), в 2008 г. (с. 7), в 1-м полугодии 2009 г. (с. 7), в 2009 г. (с. 7), в 1-м полугодии 2010 г. (с. 7), в 2010 г. (с. 7), в 1-м полугодии 2011 г. (с. 7), в 2011 г. (с. 7), в 1-м полугодии 2012 г. (с. 7), в 2012 г. (с. 7) (2001–2013).

тий тенденция уменьшения их числа носила непрерывный характер, наиболее весомое сокращение имело место в 2008 и 2010 гг. (примерно на 1,4 тыс. ед. за год).

В динамике количества учреждений на протяжении 2009 г. наблюдался рост на 2% (или почти на 1,3 тыс. ед.), сменившийся с начала 2010 г. сокращением. За последующие три года (2010–2012 гг.) число учреждений уменьшилось на 8,3% (или более чем на 6,8 тыс. ед.).

Для хозяйственных обществ, в уставном капитале которых более 50% акций (долей) находятся в государственной собственности, период роста оказался более продолжительным — 2009–2010 гг., исключая 1-е полугодие 2010 г. За это время количество указанных хозяйствующих субъектов увеличилось на 6,7% (или более чем на 250 ед.). При этом за 2011–2012 гг. оно уменьшилось на 13,5% (или на 550 ед.).

Число хозяйственных обществ, в уставном капитале которых более 50% акций (долей) находятся в собственности хозяйственных обществ, относящихся к государственному сектору, росло практически непрерывно с середины 2008 г. до начала 2011 г. (исключая 1-е полугодие 2010 г.). Их небольшое сокращение в 2011 г. (на 4,5%, или примерно на 100 ед.) многократно уступает сокращению в первом предкризисном полугодии 2008 г. (почти на 23%, или более чем на 300 ед.). В 2012 г. количество хозяйственных обществ данной категории вновь выросло на 2,2% (или примерно на 50 ед.).

В итоге к началу 2013 г. по сравнению с началом 2001 г. общая численность организаций государственного сектора сократилась на 13% (или более чем на 10 тыс. ед.). В 4,5 раза (или более чем на 17,2 тыс. ед.) уменьшилось количество унитарных предприятий, примерно на 27% (или более чем на 1,3 тыс. ед.) — количество хозяйственных обществ, в уставном капитале которых более 50% акций (долей) находятся в государственной собственности. Число государственных учреждений, напротив, выросло на 12,3% (или более чем на 6,2 тыс. ед.).

На 1 января 2013 г. государственные учреждения являлись самой многочисленной группой организаций государственного сектора (56,2 тыс. ед., уровень середины 2002 г.), составляя 84% их общей численности против 65% на начало 2001 г. Несмотря на радикальное сокращение, второе место в структуре государственного сектора по-прежнему занимают государственные унитарные предприятия (4,9 тыс. ед.), но их удельный вес в настоящее время (7,3%) несопоставим с тем, что было 11 годами ранее (28,7%). Минимально (с 6,3 до 5,2%) сократилась доля хозяйственных обществ, в уставном капитале которых более 50% акций (долей) находятся в государственной собственности, число которых на начало 2013 г. составило 3,5 тыс. ед.

На эту дату в состав государственного сектора также входили около 2,4 тыс. хозяйственных обществ, в уставном капитале которых более половины акций (долей) находятся в собственности хозяйственных обществ, относящихся к государственному сектору. По сравнению с серединой 2003 г., когда только начался учет данной категории хозяйствующих субъектов, их коли-

чество увеличилось более чем вдвое, соответственно выросла и их доля в общей численности организаций государственного сектора (3,5% против 1,3% на 1 июля 2003 г.).

Кризис 2008–2009 гг. сделал актуальным вопрос о том, как он повлиял на присутствие государства в экономике в качестве производителя товаров (работ, услуг). Мониторинг, проводимый Росстатом, лишь частично подтверждает мнение о возрастании удельного веса государственного сектора в различных итоговых показателях хозяйственной деятельности (*табл. 11*).

Однако, согласно данным *табл. 11*, в 2008–2010 гг., как и на протяжении всех 2000-х годов, наблюдался незначительный удельный вес государственного сектора по большинству показателей (не более 10–15%). Несколько большей его доля была по инвестициям (более 15–25%) и занятости (24–25%), а значимыми исключениями оставались только транспортные перевозки (более 55–90% в зависимости от показателя) и внутренние затраты на исследование и разработки (более 70%).

При всем этом официальная статистика отметила некоторое повышение удельного веса государственного сектора в 2009–2010 гг. по сравнению с 2007–2008 гг. в производстве и распределении электроэнергии, газа и воды, по услугам связи, в инвестициях в основной капитал, объеме платных услуг населению и по такому обобщенному финансовому показателю, как выручка-нетто от продажи товаров, продукции, работ, услуг (за минусом НДС, акцизов и иных аналогичных обязательных платежей)¹.

В то же время в добыче полезных (прежде всего топливно-энергетических) ископаемых доля государственного сектора упала. В результате в 2010 г. вклад госсектора в добыче топливно-энергетических полезных ископаемых впервые после 2007 г. опустился ниже 10%. Сократилась доля госсектора в пассажирообороте транспортных организаций и во внутренних затратах на исследования и разработки.

2011–2012 гг. привнесли в эту картину ряд новых моментов. Удельный вес государственного сектора в добыче полезных ископаемых (включая топливно-энергетические) существенно вырос — до более чем 16% против 11–13% в 2008–2009 гг. и 9% в 2010 г. То же самое относится к производству и распределению электроэнергии, газа и воды, где по итогам 2012 г. удельный вес госсектора достиг 25,7% (в 2008–2009 гг. — 13–14%, в 2010 г. — менее 18%), и по пассажирообороту транспортных организаций, в котором доля организаций государственного сектора после некоторого падения в 2010 г. вновь выросла до 64–65% в 2011–2012 гг. По показателям грузоперевозок и коммерческого грузооборота доля госсектора в 2011 г. резко сократилась (до 36–38%), но в 2012 г. вновь вернулась к прежним значениям, характерным для всего предшествовавшего периода (более 70 и 90% соответственно).

Необычно высокая доля госсектора по такому обобщенному финансовому показателю, как выручка-нетто от продажи товаров, продукции, работ, ус-

¹ Для последнего показателя в 2010 г. увеличение доли госсектора было особенно значительным (примерно в 1,8 раза).

Таблица 11. Доля государственного сектора по отдельным показателям в 2008–2012 гг., %

Показатель	2008	2009	2010	2011	2012
Объем отгруженных товаров собственного производства, выполненных работ и услуг собственными силами:					
— добыча полезных ископаемых	13,5	11,5	9,8	16,5	16,5
— добыча топливно-энергетических полезных ископаемых	13,2	11,1	9,0	16,7	16,6
— обрабатывающие производства	8,5	9,5	8,7	9,9	9,8
— производство и распределение электроэнергии, газа и воды	13,0	14,0	17,8	24,0	25,7
Объем строительных работ, выполненных собственными силами	3,6	3,8	4,1	4,0	3,8
Пассажирооборот организаций транспорта*	63,9	63,2	56,1	65,3	64,5
Объем коммерческих перевозок (отправления) грузов, выполненный транспортными организациями (без организаций трубопроводного транспорта)**	71,1	76,6	78,4	38,1	76,0
Коммерческий грузооборот, выполненный транспортными организациями (без организаций трубопроводного транспорта)	94,3	93,8	93,6	36,4	92,9
Услуги связи***	9,9	13,9	15,2	13,4	14,2
Внутренние затраты на научные исследования и разработки	72,6	74,4	73,4	73,8	75,4
Объем платных услуг, оказанных населению	16,3	16,5	18,9	18,8	18,9

Окончание табл. 11

Показатель	2008	2009	2010	2011	2012
Инвестиции в основной капитал за счет всех источников финансирования****	21,5/ 15,9	22,8/ 17,1	24,5/ 17,8	28,8/ 21,3	28,8/ 20,9
Выручка-нетто от продажи товаров, продукции, работ, услуг (за минусом НДС, акцизов и иных аналогичных обязательных платежей)	9,8	10,6	18,9	11,6	12,6
Среднесписочная численность работников	24,0	24,6	24,9	24,9	25,8

* Без организаций городского электрического пассажирского транспорта, по морскому и внутреннему водному транспорту за 2008–2009 гг. и 2011 г. — данные за январь — сентябрь, по автомобильному транспорту за 2011–2012 гг. — без субъектов малого предпринимательства.

** По морскому и внутреннему водному транспорту за 2008–2009 гг. и 2011 г. — данные за январь — сентябрь, по автомобильному транспорту за 2011–2012 гг. — по организациям, для которых основным видом деятельности являются грузовые перевозки на коммерческой основе.

*** Выручка-нетто от продажи товаров, продукции, работ, услуг (за минусом НДС, акцизов и иных аналогичных обязательных платежей).

**** В числителе — без учета субъектов малого предпринимательства и объема инвестиций, не наблюдаемых прямыми статистическими методами.

Источники: О развитии государственного сектора экономики Российской Федерации: в 2008 г. (с. 13, 43, 45–46, 47, 53, 61–62, 63, 67–68, 88), в 2009 г. (с. 13, 45, 47–48, 49, 52, 60–61, 62, 66–67, 87), в 2010 г. (с. 13, 46, 48–49, 50, 53, 61–62, 63, 67–68, 88), в 2011 г. (с. 13, 35, 37–38, 39, 42, 50–51, 52, 56–57, 77), в 2012 г. (с. 13, 35, 37–38, 39, 42, 50–51, 52, 56–57, 77) (2009–2013).

луг (за минусом НДС, акцизов и иных аналогичных обязательных платежей), за 2010 г. (около 19%) в следующем году упала почти в полтора раза (до 11,6%) и стала соответствовать уровню 2004–2005 гг. В 2012 г. величина этого показателя выросла на 1 п. п. Отметим также, что в эти годы (2011–2012 гг.) доля госсектора в выручке от продажи товаров, продукции, работ, услуг все-таки несколько превышала уровень 2008–2009 гг. Среди итогов 2012 г. также следует отметить некоторое повышение доли госсектора в среднесписочной численности работников — до 25,7% против 24–25% в предыдущие четыре года.

В разрезе видов экономической деятельности более высоким удельным весом госсектора по отгрузке товаров собственного производства, выполненных собственными силами работ и услуг, в 2008–2012 гг., как и в предыдущие три года, выделялись добыча полезных ископаемых (кроме топливно-энергетических, данные по которым представлены в *табл. 11*) (более 14–16%), производство кокса и нефтепродуктов (от 16,7 до более 24%), производство транспортных средств и оборудования (от 11 до 17,8%), производство электрооборудования, электронного и оптического оборудования (12–15,5%), целлюлозно-бумажное производство, издательская и полиграфическая деятельность (около 10%).

При этом стоит отметить, что явная тенденция к росту доли госсектора имела место только в производстве транспортных средств и оборудования, электрооборудования, электронного и оптического оборудования, причем в 2012 г. она снизилась. Более или менее стабильным этот показатель был в добыче полезных ископаемых (кроме топливно-энергетических), в целлюлозно-бумажном производстве, издательской и полиграфической деятельности, производстве кокса и нефтепродуктов доля госсектора после нескольких лет снижения в 2011–2012 гг. вновь выросла до 19–20%¹.

Если рассматривать ситуацию более детально — на уровне конкретных видов продукции (работ, услуг), то по итогам 2008–2010 гг. преобладающими (более половины общего объема) позиции госсектора оставались всего по нескольким видам деятельности (грузовые и пассажирские перевозки по железной дороге, лесовосстановление, производство кальцинированной соды). В 2010 г. к ним добавилось производство широкополосных радиоприемников, не работающих без внешнего источника питания, и вертолетов.

В большинстве остальных случаев речь идет об удельном весе менее 20%, за исключением добычи поваренной соли (2008–2009 гг.), производства этилового спирта из пищевого сырья, железнодорожных шпал широкой колеи², некоторых видов продукции машиностроения (тракторные сеялки (2008 г.), гражданские вертолеты (2009 г.), магистральные грузовые вагоны, радиоприемные устройства (2008–2009 гг.)), выработки электроэнергии на гидроэлектростанциях (2010 г.), пассажирооборота автомобильного (2008–2010 гг.), воз-

¹ В производстве кокса и нефтепродуктов в 2011–2012 гг. доля госсектора после нескольких лет снижения вновь выросла до 19–20%.

² В статистике за 2010 г. упоминаются шпалы деревянные непитанные железнодорожные и трамвайные шпалы (вырезка шпальная).

душного (2008–2009 гг.) и морского транспорта (2008 г.), всех видов платных услуг (2008–2011 гг.), где доля госсектора все равно не превышала половину¹.

Среди изменений, отмеченных в 2012 г., стоит выделить повышение доли государственного сектора в добыче нефти, включая газовый конденсат, до 21,6% против 20,9% в 2011 г. и 15,9% по итогам 2010 г., а также в грузообороте магистрального нефтепроводного транспорта (17,7% в 2012 г. против 13,7% в 2010 г.)².

При преобладании удельного веса госсектора лишь в железнодорожных перевозках и лесовосстановлении по целому ряду видов деятельности (перевозки грузов и пассажиров воздушным транспортом (транспортной авиацией), пассажирооборот автотранспорта, все виды платных услуг) он находился в интервале от 20 до 50%.

Рассматривая отдельные виды платных услуг населению, следует отметить возрастание доли госсектора по транспортным услугам до 41–42% в 2010–2011 гг. и 43,5% в 2012 г. против примерно 1/3 в 2008–2009 гг. В предоставлении санаторно-оздоровительных услуг доля госсектора составляла примерно 22–24% с небольшими разнонаправленными колебаниями, по медицинским услугам наблюдался некоторый рост — примерно с 21% в 2008 г. до 23,7% в 2011 г. и 25,8% в 2012 г., в образовательных услугах доля госсектора до 2012 г. была стабильной, составляя несколько более 45%, но в 2012 г. сократилась до 43,6%.

В сельском хозяйстве в 2008–2011 гг. более высокая доля госсектора продолжала сохраняться в производстве овощей (более 9–12%), яиц (более 11–15%) и шерсти (от примерно 10 до 18,5% в общем объеме производства сельхозорганизаций), в 2012 г. его удельный вес в производстве овощей сократился до 7%, в производстве яиц — до 11,4%, показывая максимум в производстве шерсти (18,4%)³.

При этом необходимо отметить, что вышеуказанные данные следует рассматривать, скорее, в качестве минимальных ввиду сложности оценки удельного веса государственного сектора по причинам:

- 1) возможной неполноты учета собственности органов публичной власти;
- 2) невозможности объективной и надежной оценки опосредованного влияния на состояние имущественных отношений со стороны государства по результатам принятых в 2008–2009 гг. антикризисных мер;

¹ В статистике 2011–2012 гг. отсутствуют данные о доле госсектора по большинству видов продукции обрабатывающих производств.

² В 2008–2009 гг., как и в предыдущие годы, фиксируемая статистикой доля госсектора по грузообороту магистрального нефтепроводного транспорта аналогично другим видам магистрального трубопроводного транспорта не превышала 1%.

³ Источником информации о вкладе госсектора по упомянутым выше конкретным отраслям, видам деятельности, продукции (работ, услуг) за 2008–2012 гг. являются следующие сборники: О развитии государственного сектора экономики Российской Федерации в 2008 г. (с. 13, 23–24, 37, 39, 42, 45–46, 53–54), в 2009 г. (с. 13, 23–24, 39, 41, 44, 47–48, 52–53), в 2010 г. (с. 13, 23–24, 40, 42, 45, 48–49, 53–54), в 2011 г. (с. 13, 23–24, 29, 31, 34, 37–38, 42–43), в 2012 г. (с. 13, 23–24, 29, 31, 34, 37–38, 42–43) (2009–2013).

3) ограниченной достоверности данных Росстата в условиях многоступенчатой системы корпоративного контроля во многих государственных компаниях, включающей несколько уровней (по аналогии с частными).

Например, только с 2008 г. в объем отгруженных товаров собственного производства организаций госсектора экономики по добыче полезных ископаемых включаются данные по всем территориально обособленным подразделениям ОАО «Роснефть». При относительно большом удельном весе госсектора по такому виду обрабатывающих производств, как производство кокса и нефтепродуктов (более 15%), его фиксируемый статистикой вклад в первичную переработку нефти и производство нефтепродуктов (автобензин, дизтопливо, топочный мазут) в натуральном выражении до 2010 г. включительно, как правило, не превышал 5–6% и только в 2011–2012 гг. стал составлять более или менее адекватные величины (13 и 12,4% — по объемам переработки нефти, 9 и 8,7% — по автобензину, 14,6 и 14,4% — по дизтопливу и 16,7 и 15,5% — по топочному мазуту соответственно)¹.

Альтернативные расчеты вклада государственных компаний позволяют констатировать некоторое падение их доли в добыче нефти (31,1% в 2011 г. против 32,2% в 2008 г.) и более существенное — по добыче газа (78,2% в 2011 г. против 85,1% в 2008 г.)².

Дополнительным фактором, снижающим достоверность данных, фиксируемых в официальной статистической отчетности, стало появление в 2007 г. нескольких государственных корпораций (например, «Росатом») и наделение их активами. Так, если до 2008 г. включительно весь объем электроэнергии, вырабатываемой на атомных электростанциях, приходился на государственный сектор, то в 2009 г. его доля составила менее трети, а в 2010 г. — только 14,4%³.

1.4. НЕКОТОРЫЕ ХАРАКТЕРИСТИКИ ХОЗЯЙСТВУЮЩИХ СУБЪЕКТОВ, ОТНОСЯЩИХСЯ К ГОСУДАРСТВЕННОЙ СОБСТВЕННОСТИ, В 2000-Е ГОДЫ

Как уже было отмечено выше, основными источниками информации об организациях, использующих на различных основаниях федеральное имущество и ценные бумаги которых находятся в казне РФ, а также относящихся к государственному сектору экономики, являются утверждаемые правительством приватизационные программы и официальная отчетность Росстата.

Далее рассматриваются характеристики указанных типов хозяйствующих субъектов по отраслевому признаку и в разрезе форм собственности.

¹ О развитии государственного сектора экономики Российской Федерации в 2011 г. (2012, с. 23–24), в 2012 г. (2013, с. 23).

² См. Российская экономика в 2011 г.... (2012, с. 269–270). К государственным компаниям отнесены «Роснефть», «Газпром» и «Газпром нефть».

³ О развитии государственного сектора экономики Российской Федерации в 2008 г. (2009, с. 35); О развитии государственного сектора экономики Российской Федерации в 2009 г. (2010, с. 37); О развитии государственного сектора экономики Российской Федерации в 2010 г. (2011, с. 37).

1.4.1. ОТРАСЛЕВАЯ СТРУКТУРА ХОЗЯЙСТВУЮЩИХ СУБЪЕКТОВ ФЕДЕРАЛЬНОЙ СОБСТВЕННОСТИ

В принципе, все приватизационные программы федерального имущества, начиная с плана на 2004 г. и вплоть до действующего в настоящее время Прогнозного плана (программы) приватизации федерального имущества и основных направлений приватизации федерального имущества на 2011–2013 гг., содержат данные об отраслевой принадлежности унитарных предприятий федеральной собственности (ФГУПов) и акционерных обществ с участием РФ в капитале.

Однако для содержательного анализа их отраслевой структуры представляется целесообразным сопоставить ее в период между моментом принятия нового закона о приватизации¹ и по состоянию, предшествовавшему наступлению финансово-экономического кризиса 2008–2009 гг., далее сосредоточившись более подробно на произошедших в этот период изменениях.

Федеральные государственные унитарные предприятия

Для получения результирующих оценок тех сдвигов, которые произошли в отраслевой структуре ФГУПов, необходимо сравнить данные на начало 2002 и 2008 гг. (табл. 12).

Если говорить об абсолютном сокращении количества ФГУПов за период между 1 января 2002 г. и 1 января 2008 г., то оно измерялось следующими величинами: в промышленности и строительстве — 1088 ед., в сельском и лесном хозяйстве — 713 ед., на транспорте и в связи — 624 ед.

Оценивая количество унитарных предприятий на 1 января 2008 г. в процентах от их численности на 1 января 2002 г., можно констатировать, что в наибольшей степени (более чем на 60%) оно сократилось на транспорте и в связи. В сельском и лесном хозяйстве сокращение количества ФГУПов было также очень значительным (более чем наполовину). Напротив, уменьшение количества унитарных предприятий в промышленности и строительстве примерно совпало с сокращением всего сегмента ФГУПов (чуть менее 40%).

Основным сдвигом в отраслевой структуре ФГУПов за 6-летний период (2002–2007 гг.) стало повышение на 6,5 п.п. удельного веса предприятий, не относящихся к указанным выше отраслям, на которые к началу 2008 г. приходилось более половины всех унитарных предприятий. При этом сократились доли транспорта и связи (на 3,8 п.п.), сельского и лесного хозяйства (на 3,1 п.п.). Удельный вес предприятий промышленности и строительства изменился незначительно, составляя более 30%.

Динамика и отраслевая структура ФГУПов в 2007–2009 гг. представлены в табл. 13.

¹ Выбор такого временного интервала обусловлен наличием данных об отраслевой структуре ФГУПов и АО с федеральными пакетами акций только с начала 2002 г.

Таблица 12. Число и отраслевая структура федеральных государственных унитарных предприятий на начало 2002 и 2008 гг.

Отрасль	На 1 января 2002 г.		На 1 января 2008 г.		Изменения	
	ед.	%	ед.	%	ед.	%
Промышленность и строительство	2832*	30,1	1744	30,5	-1088	-38,4
Сельское и лесное хозяйство	1368	14,6	655**	11,5	-713	-52,1
Транспорт и связь	1033	11,0	409	7,2	-624	-60,4
Прочие отрасли	4161	44,3	2901***	50,8	-1260	-30,3
Всего	9394	100,0	5709	100,0	-3685	-39,2

* Включая промышленность (1844 ед., или 19,6%) и строительство (988 ед., или 10,5%).

** Включая сельское хозяйство (618 ед., или 10,85%) и лесное хозяйство (37 ед., или 0,65%).

*** Включая блок отраслей непроизводственной сферы (1151 ед., или 20,2%) и другие отрасли (1750 ед., или 30,6%).

Источники: Материалы к заседанию Правительства Российской Федерации по вопросу «Об итогах приватизации государственного имущества в 2001 г. и о программе приватизации в 2002 г.»; Прогнозный план (программа) приватизации федерального имущества на 2009 г.; www.mgi.ru; расчеты авторов.

ТАБЛИЦА 13. ЧИСЛО И ОТРАСЛЕВАЯ СТРУКТУРА ФЕДЕРАЛЬНЫХ ГОСУДАРСТВЕННЫХ УНИТАРНЫХ ПРЕДПРИЯТИЙ
НА НАЧАЛО 2002 Г. И 2007–2010 ГГ.

Отрасль	На 1 января 2002 г.		На 1 января 2007 г.		На 1 января 2008 г.		На 1 января 2009 г.		На 1 января 2010 г.	
	ед.	%	ед.	%	ед.	%	ед.	%	ед.	%
Непроизводственная сфера	...	...	1670	25,6	1151	20,2	988	26,25	1424	40,5
Промышленность	1844	19,6	1539	23,55	1744 ^а	30,5	476	12,65	653	18,55
— машиностроение	879 ^б	9,4	634	9,7	...	...	...	...	292	8,3
— лесная промышленность	...	...	...	...	...	...	...	...	94	2,7
— легкая промышленность	153	1,6	179	2,7	...	...	...	...	59	1,7
— промышленность строительных материалов	83	0,9	49	0,8	...	...	...	...	...	...
— пищевая промышленность	64	0,7	51	0,8	...	...	...	...	27	0,75
— металлургическая промышленность	43 ^в	0,4	28	0,4	...	...	...	...	14	0,4
— химическая промышленность	42	0,4	33	0,5	...	...	...	...	47 ^г	1,3
— иная промышленность	580 ^д	6,2	565	8,65	...	...	...	...	120	3,4
Сельское хозяйство	1368 ^е	14,6	826	12,65	618	10,8	611	16,2	410	11,65
Транспорт и связь	1033	11,0	536	8,2	409	7,2	249	6,6	338	9,6

Окончание табл. 13

Отрасль	На 1 января 2002 г.		На 1 января 2007 г.		На 1 января 2008 г.		На 1 января 2009 г.		На 1 января 2010 г.	
	ед.	%	ед.	%	ед.	%	ед.	%	ед.	%
Строительство	988	10,5	668	10,2	...	...	300	8,0	252	7,2
Лесное хозяйство	...	...	49	0,75	37	0,65	...	...	...	...
Прочие отрасли	4161*	44,3	1245	19,05	1750	30,65	1141	30,3	440	12,5
Всего	9394	100,0	6533	100,0	5709	100,0	3765	100,0	3517	100,0

^а Промышленность и строительство, вместе взятые.

^б Машиностроение и металлообработка (без промышленности медицинской техники).

^в Включая черную (16 ед., или 0,15%) и цветную (27 ед., или 0,25%) металлургию.

^г Химическая и нефтехимическая промышленность.

^д Включая лесную, деревообрабатывающую и целлюлозно-бумажную (229 ед., или 2,45%), полиграфическую (219 ед., или 2,35%), медицинскую (59 ед., или 0,6%), топливную (35 ед., или 0,4%), микробиологическую (7 ед., или 0,1%) промышленность, а также электроэнергетику (31 ед., или 0,3%).

^е Сельское и лесное хозяйство.

^ж Включая науку и научное обслуживание (1431 ед., или 15,25%), торговлю и общественное питание (909 ед., или 9,7%), материально-техническое снабжение и сбыт (692 ед., или 7,35%), здравоохранение, физическую культуру и социальное обеспечение (226 ед., или 2,4%), геологию и разведку недр, геодезическую и гидрометеорологическую службы (218 ед., или 2,3%), жилищно-коммунальное хозяйство (162 ед., или 1,7%), управление (158 ед., или 1,7%), культуру и искусство (155 ед., или 1,65%), прочие виды деятельности сферы материального производства (140 ед., или 1,5%), народное образование (60 ед., или 0,65%), финансы, кредит, страхование и пенсионное обеспечение (10 ед., или 0,1%).

Источники: Материалы к заседанию Правительства Российской Федерации по вопросу «Об итогах приватизации государственного имущества в 2001 г. и о программе приватизации в 2002 г.»; Прогнозный план (программа) приватизации федерального имущества на 2008, 2009, 2010, 2011–2013 гг.; www.mgi.ru; расчеты авторов.

На начало 2010 г. самой многочисленной группой в отраслевой структуре унитарных предприятий федеральной собственности являлись предприятия непроизводственной сферы (40,5% общего количества ФГУПов). Достаточно существенным было представительство промышленности (18,55%), среди которой выделялось машиностроение (8,3%), сельского хозяйства (11,65%) и блока прочих отраслей, не попавших в базовую классификацию (12,5%). 9,6% ФГУПов относилось к транспорту и связи, а 7,2% — к строительству.

При уменьшении абсолютного количества предприятий по всем отраслям основной тенденцией изменений в отраслевой структуре ФГУПов в 2007–2009 гг. стал резкий (почти на 15 п. п.) рост удельного веса непроизводственной сферы, также увеличилась доля транспорта и связи (на 1,4 п. п.). В то же время заметно сократился удельный вес группы прочих отраслей (на 6,5 п. п.) и промышленности (на 5 п. п.), в меньшей степени это коснулось строительства (на 3 п. п.) и сельского хозяйства (на 1 п. п.).

Сокращение абсолютного количества ФГУПов оказалось наиболее весомым в промышленности (886 ед.) и в группе прочих отраслей (805 ед.), наименее весомым — в непроизводственной сфере (246 ед.), по транспорту и связи (198 ед.). Промежуточное положение заняли сельское хозяйство и строительство (по 416 ед. в каждой отрасли). Если сопоставить количество ФГУПов по отдельным отраслям промышленности на начало 2010 г. с тем, что имелось на начало 2007 г.¹, то можно констатировать практически повсеместное сокращение в 2–4 раза². Наиболее весомым оно оказалось по группе иных отраслей промышленности, не попавших в базовую классификацию (на 445 ед.), в машиностроении (на 342 ед.) и легкой промышленности (на 120 ед.).

Весьма противоречиво складывалась динамика количества ФГУПов некоторых отраслей внутри анализируемого трехлетнего временного интервала. Так, за 2009 г. имел место рост абсолютного количества ФГУПов непроизводственной сферы (в 1,44 раза, или на 436 ед.) и промышленности (в 1,37 раза, или на 177 ед.), тогда как в блоке прочих отраслей, не попавших в базовую классификацию, и в сельском хозяйстве оно сократилось на 701 и 201 ед. соответственно. В итоге абсолютное количество унитарных предприятий непроизводственной сферы на начало 2010 г. оказалось большим, чем двумя годами ранее (на 1 января 2008 г.), по всем же остальным отраслям оно было меньшим. Также в 2009 г. на 89 ед. выросло число ФГУПов по транспорту и связи.

¹ Внутри отраслевой структуры ФГУПов на начало 2008 и 2009 гг. отдельные отрасли промышленности не выделялись.

² Исключение составляет химическая промышленность, по которой данные на начало 2010 г. приведены в совокупности с нефтехимией. Кроме того, в данных на начало 2010 г. выделена лесная промышленность, чего не наблюдалось ранее, при отсутствии данных по промышленности строительных материалов.

Прямое сопоставление отраслевой структуры ФГУПов на 1 января 2002 г. и 1 января 2010 г. затруднено наличием в структуре на начало 2010 г. непроизводственной сферы, которая не выделялась в структуре 8 годами ранее. Тем не менее можно отметить, что совокупный удельный вес отраслей непроизводственной сферы и группы прочих отраслей на начало 2010 г. был на 8,7 п. п. большим, чем группы прочих отраслей на начало 2002 г. Доли сельского хозяйства и строительства сократились примерно на 3 п. п., промышленности, транспорта и связи — на 1–1,5 п. п. Среди отраслей промышленности наибольшие изменения коснулись группы иных отраслей, не попавших в базовую классификацию (сокращение на 2,8 п. п.).

Абсолютное количество ФГУПов за анализируемый 8-летний период уменьшилось в промышленности — на 1191 ед., в сельском хозяйстве — на 958 ед.¹, в строительстве — на 736 ед., по транспорту и связи — на 695 ед. Однако наиболее весомой (почти 2,3 тыс. ед.) оказалась величина сокращения при сравнении группы прочих отраслей на начало 2002 и 2010 гг., даже если к последней прибавить предприятия непроизводственной сферы. Внутри промышленности следует отметить сокращение количества ФГУПов в машиностроении (на 587 ед.)² и по иным отраслям, не попавшим в базовую классификацию (на 460 ед.), а также химическую промышленность — единственную отрасль, где число унитарных предприятий выросло, возможно, за счет учета нефтехимии по состоянию на начало 2010 г.

Акционерные общества, акции которых находятся в федеральной собственности

Прежде всего необходимо отметить, что общее количество АО, акции которых находятся в федеральной собственности, за 2002–2007 гг. уменьшилось на 16,6%, что было характерно для большинства отраслей (табл. 14).

В гораздо большей степени, чем по сегменту в целом, уменьшилось число таких АО в группе прочих отраслей, не выделяемых в используемой классификации (на 54%, или на 750 ед.), а также в промышленности и строительстве (на 23,6%, или на 581 ед.). На транспорте и в связи сокращение их количества было примерно таким же, как и по сегменту АО с федеральными пакетами акций в целом (на 16,8%, или на 80 ед.). При этом многократно (в 9,2 раза, или на 678 ед.) возросло количество таких АО, относящихся к сельскому и лесному хозяйству.

В целом, говоря об изменениях в отраслевой структуре АО, акции которых находятся в федеральной собственности, к началу 2008 г. по сравнению

¹ Вероятно, сокращение числа сельскохозяйственных ФГУПов было все же меньшим, поскольку исходная величина на начало 2002 г. (1368 ед.) включала и лесное хозяйство, по которому отсутствуют данные на начало 2010 г.

² Вероятно, сокращение числа машиностроительных ФГУПов было все же меньшим, поскольку исходная величина на начало 2002 г. (879 ед.) включала и металлообработку (без промышленности медицинской техники).

Таблица 14. Число и отраслевая структура акционерных обществ, акции которых находятся в федеральной собственности, на начало 2002 и 2008 гг.

Отрасль	На 1 января 2002 г.		На 1 января 2008 г.		Изменения	
	ед.	%	ед.	%	ед.	%
Промышленность и строительство	2459	55,8	1878*	51,1	-581	-23,6
Транспорт и связь	477	10,8	397	10,8	-80	-16,8
Сельское и лесное хозяйство	83	1,9	761**	20,7	+ 678	в 9,2 раза
Прочие отрасли	1388	31,5	638***	17,4	-750	-54,0
Всего	4407	100,0	3674	100,0	-733	-16,6

* Включая промышленность и строительство (695 ед., или 18,9%), топливно-энергетический (597 ед., или 16,2%) и военно-промышленный (586 ед., или 15,9%) комплексы.

** Только сельское хозяйство.

*** Блок отраслей непроизводственной сферы.

Источник: Материалы к заседанию Правительства Российской Федерации по вопросу «Об итогах приватизации государственного имущества в 2001 г. и о программе приватизации в 2002 г.»; Прогнозный план (программа) федерального имущества на 2009 г. и основные направления приватизации федерального имущества на 2010 и 2011 гг.; www.mgi.ru; расчеты авторов.

с началом 2002 г. можно констатировать резкий рост доли сельского хозяйства (с 1,9 до 20,7%), которое стало самой представительной (количественно) отраслью в структуре всех АО с федеральными пакетами акций, если рассматривать топливно-энергетический и военно-промышленный комплексы отдельно от промышленности и строительства. Удельный вес транспорта и связи остался прежним (10,8%). Доля остальных отраслей снизилась, особенно группы прочих отраслей, не выделяемых в классификации (с 31,5 до 17,4%).

Теперь рассмотрим более подробно динамику количества акционерных обществ, акции которых находятся в федеральной собственности, в отраслевом разрезе за последние годы (*табл. 15*).

В отраслевой структуре АО, акции которых находятся в федеральной собственности, по состоянию на начало 2010 г. наиболее весомо были представлены предприятия непромышленной сферы (39,4% всех указанных АО). За ними следовали промышленность (около 23%), в которой выделялось машиностроение (8,3%), и сельское хозяйство (около 13,5%). Удельный вес группы прочих отраслей, транспорта и связи, строительства составил менее 10%.

Если говорить о сдвигах в отраслевой структуре АО, акции которых находятся в федеральной собственности, в 2007–2009 гг., то с уверенностью можно говорить о резком — почти 4-кратном — возрастании доли непромышленной сферы (с 10,1 до 39,4%) при почти 2-кратном падении доли промышленности (с почти 45% до примерно 23%). На 4,7 п. п. уменьшился удельный вес строительства. Удельный вес сельского хозяйства, транспорта и связи, группы прочих отраслей почти не изменился (менее 1 п. п.).

Прирост абсолютного количества АО, акции которых находятся в федеральной собственности, относящихся к непромышленной сфере, составил 757 ед. (или в 2,9 раза) при сокращении их количества по всем остальным отраслям. В наибольшей степени оно коснулось промышленности (примерно в 2,7 раза, или на 1123 ед.) и строительства (на 244 ед.). В остальных отраслях оно составило менее 150 ед.

В итоге абсолютное количество АО, акции которых находятся в федеральной собственности, в непромышленной сфере на начало 2010 г. оказалось большим, чем почти за все предыдущие годы, кроме 2003–2004 гг. Что касается остальных отраслей, то в них число АО, акции которых находятся в федеральной собственности, по состоянию на начало 2010 г. было меньше, чем тремя годами ранее. Та же картина наблюдалась при сопоставлении их количества по отдельным отраслям промышленности на начало 2010 г. с тем, что имелось на начало 2007 г.¹

Внутри анализируемого временного интервала обращает на себя внимание неоднозначная тенденция в изменении числа АО, акции которых находятся в федеральной собственности, в непромышленной сфере, которая в 2007 г. выросла более чем в 1,5 раза, затем в 2008 г. сократилась на 40%, а в 2009 г. вновь увеличилась втрое (или на 779 ед.). Применительно к осталь-

¹ Внутри отраслевой структуры АО, акции которых находятся в федеральной собственности, на начало 2008 и 2009 гг. отдельные отрасли промышленности не выделялись.

ТАБЛИЦА 15. КОЛИЧЕСТВО И ОТРАСЛЕВАЯ СТРУКТУРА АКЦИОНЕРНЫХ ОБЩЕСТВ, АКЦИИ КОТОРЫХ НАХОДЯТСЯ В ФЕДЕРАЛЬНОЙ СОБСТВЕННОСТИ, НА НАЧАЛО 2002 Г. И 2007–2010 ГГ.

Отрасль	На 1 января 2002 г.		На 1 января 2007 г.		На 1 января 2008 г.		На 1 января 2009 г.		На 1 января 2010 г.	
	ед.	%	ед.	%	ед.	%	ед.	%	ед.	%
Непроизводственная сфера	...	...	405	10,1	638	17,4	383	11,5	1162	39,4
Промышленность	1837	41,7	1797	44,95	1878 ^а	51,1	1583	47,45	674	22,85
— машиностроение	778 ^б	17,65	632	15,8	...	...	...	...	245	8,3
— полиграфическая промышленность	...	...	...	...	...	...	...	...	158	5,35
— лесная промышленность	...	...	...	...	...	...	...	...	35	1,2
— пищевая промышленность	214	4,85	127	3,2	...	...	...	...	46	1,55
— промышленность строительных материалов	100	2,3	53	1,35	...	...	...	...	...	...
— легкая промышленность	67	1,5	29	0,7	...	...	...	...	11	0,4
— химическая промышленность	66	1,5	89	2,2	...	...	...	...	36 ^в	1,2
— металлургическая промышленность	64 ^г	1,45	94	2,35	...	...	...	...	31	1,05
— иная промышленность	548 ^а	12,45	773	19,35	...	...	...	...	112	3,8
Строительство	622	14,1	404	10,1	...	...	234	7,0	160	5,4
Транспорт и связь	477	10,8	353	8,9	397	10,8	280	8,4	269	9,1

Окончание табл. 15

Отрасль	На 1 января 2002 г.		На 1 января 2007 г.		На 1 января 2008 г.		На 1 января 2009 г.		На 1 января 2010 г.	
	ед.	%	ед.	%	ед.	%	ед.	%	ед.	%
Сельское хозяйство	83 ^е	1,9	534	13,35	761	20,7	522	15,65	397	13,45
Лесное хозяйство	...	...	88	2,2	...	...	...	...	...	...
Прочие отрасли	1388*	31,5	416	10,4	—	—	335	10,0	288	9,8
Всего	4407	100,0	3997	100,0	3674	100,0	3337	100,0	2950	100,0

^а Включая собственное производство и строительство (695 ед., или 18,9%), топливно-энергетический (597 ед. или 16,25%) и военно-промышленный (586 ед., или 15,95%) комплексы.

^б Машиностроение и металлообработка (без промышленности медицинской техники).

^в Химическая и нефтехимическая промышленность.

^г Включая черную (26 ед., или 0,6%) и цветную (38 ед., или 0,85%) металлургию.

^д Включая лесную, деревообрабатывающую и целлюлозно-бумажную (223 ед., или 5,1%), топливную (131 ед., или 3,0%), мукомольно-крупяную и комбикормовую (98 ед., или 2,2%), медицинскую (34 ед., или 0,75%), полиграфическую (24 ед., или 0,5%), микробиологическую (12 ед., или 0,3%) промышленность, а также электроэнергетику (26 ед., или 0,6%).

^е Сельское и лесное хозяйство.

^ж Включая материально-техническое снабжение и сбыт (499 ед., или 11,3%), науку и научное обслуживание (410 ед., или 9,3%), торговлю и общественное питание (179 ед., или 4,1%), геологию и разведку недр, геодезическую и гидрометеорологическую службы (88 ед., или 2,0%), жилищно-коммунальное хозяйство (67 ед., или 1,5%), прочие виды деятельности сферы материального производства (51 ед., или 1,15%), финансы, кредит, страхование и пенсионное обеспечение (40 ед., или 0,9%), здравоохранение, физическая культура и социальное обеспечение (28 ед., или 0,65%), управление (20 ед., или 0,45%), культуру и искусство (6 ед., или 0,15%).

Источники: Материалы к заседанию Правительства Российской Федерации по вопросу «Об итогах приватизации государственного имущества в 2001 г. и о программе приватизации в 2002 г.»; Прогнозный план (программа) приватизации федерального имущества на 2008, 2009, 2010, 2011–2013 гг.; www.ngi.ru; расчеты авторов.

ным отраслям можно отметить относительно небольшой прирост количества АО, акции которых находятся в федеральной собственности, по транспорту и связи, а также их более чем двукратное сокращение в промышленности в течение 2009 г. (на 909 ед.).

Как и в случае с унитарными предприятиями, прямое сопоставление отраслевой структуры АО, акции которых находятся в федеральной собственности, на 1 января 2002 г. и 1 января 2010 г. затруднено наличием в структуре на начало 2010 г. непроизводственной сферы, которая не выделялась в структуре 8 годами ранее. При этом можно отметить, что удельный вес отраслей непроизводственной сферы на начало 2010 г. (39,4%) был на 7,9 п. п. большим, чем группы прочих отраслей на начало 2002 г. даже без ее учета на начало 2010 г. (9,8%). В рекордной степени (более чем на 11,5 п. п.) выросла доля сельского хозяйства, при этом значительно сократился удельный вес группы прочих отраслей (на 21,7 п. п.) и промышленности (почти на 19 п. п.). Доля строительства уменьшилась на 8,7 п. п., а транспорта и связи — всего на 1,7 п. п. Среди отраслей промышленности наибольшие изменения коснулись машиностроения и группы иных отраслей, не попавших в базовую классификацию (сокращение на 9,4 и почти 8,7 п. п. соответственно).

Абсолютное количество АО, акции которых находятся в федеральной собственности, за анализируемый 8-летний период уменьшилось в промышленности на 1163 ед., в строительстве — на 462 ед., по транспорту и связи — на 208 ед. На 1100 ед. сократилось количество указанных АО по группе прочих отраслей, но если к их числу на начало 2010 г. прибавить АО непроизводственной сферы, которая не выделялась на начало 2002 г., то получится небольшой рост (62 ед.). Единственной отраслью, где увеличилось число АО, акции которых находятся в федеральной собственности (на 314 ед.), стало сельское хозяйство¹. Внутри промышленности следует отметить сокращение количества ФГУПов в машиностроении (на 533 ед.)², по группе иных отраслей, не попавших в базовую классификацию (на 436 ед.), и в пищевой промышленности (на 168 ед.). Кроме того, в данных на начало 2010 г. выделены полиграфия (5,35%) и лесная промышленность (1,2%), чего не наблюдалось ранее, при отсутствии данных по промышленности строительных материалов.

¹ Вероятно, увеличение количества сельскохозяйственных АО, акции которых находятся в федеральной собственности, было еще большим, поскольку исходная величина на начало 2002 г. (83 ед.) включала и лесное хозяйство, по которому отсутствуют данные на начало 2010 г.

² Вероятно, сокращение числа машиностроительных ФГУПов было все же меньшим, поскольку исходная величина на начало 2002 г. (778 ед.) включала и металлообработку (без промышленности медицинской техники).

1.4.2. СТРУКТУРА ГОСУДАРСТВЕННОГО СЕКТОРА ПО ФОРМАМ СОБСТВЕННОСТИ

Мониторинг числа организаций государственного сектора по формам собственности (*табл. 16*) возможен для более короткого временного интервала, нежели по организационно-правовым формам входящих в него хозяйствующих субъектов.

Основной тенденцией 2004–2012 гг. было неуклонное и постоянное сокращение количества организаций федеральной собственности при возрастании количества организаций, относящихся к собственности субъектов РФ. Если число первых за период с 1 апреля 2004 г. по 1 января 2013 г. сократилось на 55% (или почти на 22,9 тыс. ед.), то число вторых выросло более чем на 16% (или на 6,4 тыс. ед.).

На протяжении анализируемого временного интервала количество организаций государственного сектора регионального уровня успело пройти через три пика — в начале 2006 г. (49,8 тыс. ед.), в начале 2008 г. (48,9 тыс. ед.) и в середине 2009 г. (47,3 тыс. ед.), причем два последних носили «возвратный» характер. Они возникали после того, как достижение предыдущего пика становилось началом периода последующего сокращения числа организаций государственного сектора собственности субъектов РФ. В рамках последнего временного интервала, по которому имеются статистические данные (период между серединой 2009 г. и началом 2013 г.), было отмечено их уменьшение примерно на 4% (или на 1,9 тыс. ед.). Прежние периоды сокращений характеризовались как более внушительными (2006 г. — 7,7%, или на 3,8 тыс. ед.), так и более скромными величинами (2008 г. — 5,7%, или на 2,8 тыс. ед.) при однозначно меньшей продолжительности. При этом необходимо отметить, что за 2012 г. число организаций государственного сектора регионального уровня выросло на 3% (или без малого на 1,4 тыс. ед.), хотя во втором полугодии наблюдалось его снижение.

В итоге если на 1 апреля 2004 г. организации федеральной собственности составляли наиболее многочисленную группу внутри государственного сектора (48,4%), то уже на 1 октября 2004 г. такой группой стали организации собственности субъектов РФ (49,1%). По состоянию же на начало 2013 г. их пропорции были следующими: 27,8 и 67,8% соответственно.

Количество организаций государственного сектора, относящихся к собственности, находящейся в совместном ведении и РФ и ее субъектов, на протяжении 2004–2010 гг. было незначительным и уступало числу хозяйственных обществ, в уставном капитале которых более 50% акций (долей) находятся в собственности хозяйственных обществ, относящихся к государственному сектору. Наблюдавшийся до 2006 г. включительно рост числа организаций совместного ведения сменился их некоторым уменьшением в конце 2005 и 2007 гг. В дальнейшем наблюдалось чередование периодов роста (2008 г., первое полугодие 2010 г., второе полугодие 2011 г. и весь 2012 г.) и сокращения (2009 г., второе полугодие 2010 г. и первое полугодие 2011 г.). В ре-

Таблица 16. Динамика числа организаций государственного сектора экономики, учтенных территориальными управлениями Росимущества и органами по управлению государственным имуществом субъектов РФ, по формам государственной собственности в 2004–2012 гг.

Дата	Организации государственного сектора экономики				в уставном капитале которых более 50% акций (долей) находится в собственности хозяйственных обществ, относящихся к государственному сектору экономики
	всего	в федеральной собственности	в собственности субъектов РФ	в собственности, находящейся в совместном ведении и РФ и ее субъектов	
На 1 апреля 2004 г.	85751	41483	39028	593	1288
На 1 октября 2004 г.	85688**	41692	42106	505	1385
На 1 января 2005 г.	85506**	41031	42125	500	1850
На 1 июля 2005 г.	83657**	37176	44407	667	1407
На 1 января 2006 г.	87836**	35823	49806	720	1487
На 1 октября 2006 г.	83508**	35388	45990	764	1366
На 1 января 2007 г.	82410**	34218	45993	760	1439
На 1 июля 2007 г.	81076**	30348	48555	733	1440
На 1 января 2008 г.	80570**	29663	48945	552	1410
На 1 июля 2008 г.*	77461**	28764	47007	601	1089
На 1 января 2009 г.*	75878**	27947	46164	666	1101
На 1 июля 2009 г.*	77082**	27945	47337	450	1350
На 1 января 2010 г.*	76658**	28021	46934	343	1360

Дата	Организации государственного сектора экономики				в уставном капитале которых более 50% акций (долей) находится в собственности хозяйственных обществ, относящихся к государственному сектору экономики
	всего	в федеральной собственности	в собственности субъектов РФ	в собственности, находящейся в совместном ведении и РФ и ее субъектов	
На 1 июля 2010 г. *	74867**	26335	45917	386	2229
На 1 января 2011 г. *	73498**	25667	45035	376	2420
На 1 июля 2011 г. *	72047**	24813	44483	360	2391
На 1 января 2012 г. *	69689**	22927	44064	386	2312
На 1 июля 2012 г. *	69251**	20572	45863	489	2327
На 1 января 2013 г.	67003**	18628	45429	582	2364

* Учет федерального имущества приводится в соответствии с Постановлением Правительства РФ от 16 июля 2007 г. № 447 «О совершенствовании учета федерального имущества».

** Включая организации, у которых в учредительных документах, прошедших государственную регистрацию, не указаны конкретные виды деятельности (на 1 октября 2004 г. — 49 ед., на 1 января 2005 г. — 68 ед.), но без акционерных обществ, у которых более 50% акций (долей) находится в совместной государственной и иностранной собственности.

Источники: О развитии государственного сектора экономики Российской Федерации: в I квартале 2004 г. (с. 113), в 2004 г. (с. 127), в I-м полугодии 2005 г. (с. 150), в 2005 г. (с. 125), в январе — сентябре 2006 г. (с. 111), в 2006 г. (с. 122), в I-м полугодии 2007 г. (с. 113), в 2007 г. (с. 125), в I-м полугодии 2008 г. (с. 89), в 2008 г. (с. 9), в I-м полугодии 2009 г. (с. 9), в 2009 г. (с. 9), в I-м полугодии 2010 г. (с. 9), в 2010 г. (с. 9), в I-м полугодии 2011 г. (с. 9), в 2011 г. (с. 9), в I-м полугодии 2012 г. (с. 9), в 2012 г. (с. 9) (2004–2013).

зультате по состоянию на 1 января 2013 г. число организаций совместного ведения составило 582 ед. (или 0,9% совокупного числа всех организаций государственного сектора), т. е. примерно столько же, сколько было на 1 апреля 2004 г., но примерно на $\frac{1}{4}$ меньше по сравнению с максимумом на 1 октября 2006 г. (764 ед.).

При этом стоит подчеркнуть, что статистическая отчетность не содержит данных о структуре организаций той или иной формы государственной собственности, равно как и о собственности, находящейся в совместном ведении и РФ, и ее субъектов, по их организационно-правовой форме.

Именно поэтому для оценки количественной динамики организаций того или иного типа внутри каждого из уровней государственной собственности (федеральная и региональная) необходимо воспользоваться данными о количестве федеральных государственных унитарных предприятий и учреждений, а также хозяйственных обществ с участием РФ в капитале, приводимыми в других источниках, прежде всего в прогнозных планах (программах) приватизации. Вычитая их из совокупного числа организаций государственного сектора по данным Росстата, можно получить представление о количестве организаций той или иной организационно-правовой формы, относящихся к собственности субъектов РФ (*табл. 17*).

Как следует из *табл. 17*, число ФГУПов за 12 лет (2001–2012 гг.) сократилось в большей степени (более чем в 6 раз), нежели унитарных предприятий собственности РФ (более чем в 3,5 раза). По состоянию на начало 2013 г. количество региональных ГУПов превосходило количество ФГУПов более чем в 1,7 раза, тогда как по состоянию на начало 2007–2008 гг., как и на начало 2001 г., количество ФГУПов превосходило количество региональных. Между тем для 2002–2006 гг. была характерна обратная ситуация.

В отношении числа государственных учреждений можно констатировать более чем двукратный рост на региональном уровне за 2001–2007 гг., в результате чего их количество по состоянию на начало 2008 г. примерно равнялось количеству ФГУ (более 32 тыс. ед.), тогда как на начало 2001 г. число последних было вдвое больше числа учреждений, относящихся к собственности субъектов РФ. В целом же за 2001–2007 гг. количество ФГУ сократилось менее чем на 7%, а за последующие 5 лет (2008–2012 гг.) — еще почти на 37%, тогда как число учреждений регионального уровня выросло более чем на 11%. В итоге в начале 2013 г. оно превосходило количество ФГУ почти в 1,8 раза.

Заметные изменения происходили среди хозяйственных обществ, в уставном капитале которых более 50% акций (долей) находятся в государственной собственности.

Если до начала 2007 г. количество таких субъектов, мажоритарным или единственным акционером которых являлись органы власти субъектов РФ, стабильно от 2 до 8 раз превосходило количество хозяйственных обществ, в уставном капитале которых более 50% акций (долей) находятся в федеральной собственности, то по состоянию на начало 2007–2009 гг., когда стали сказываться результаты массового акционирования ФГУПов с их преобразо-

Таблица 17. Динамика числа организаций государственного сектора экономики, относящихся к федеральной собственности и собственности субъектов РФ, по организационно-правовым формам в 2001–2012 гг.

Дата	Государственные унитарные предприятия			Государственные учреждения			Хозяйственные общества, в уставном капитале которых более 50% акций (долей) принадлежат в государственной собственности		
	всего	ФГУПы	ГУПы, относящиеся к собственности субъектов РФ	всего	ФГУ	учреждения, относящиеся к собственности субъектов РФ	всего	в федеральной собственности ^а	в собственности субъектов РФ
На 1 января 2001 г.	22135	11154	10981	50088	34209	15879	4817	567	4250
На 1 января 2002 г.	22195	9394	12801	55033	34926	20107	4606	736	3870
На 1 января 2003 г.	22377	9846	12531	57116	37081	20035	6261	688	5573
На 1 июля 2005 г.	22467	9860 ^б	12607 ^в	61214	...	...	2420	718 ^б	1702 ^в
На 1 января 2005 г.	18353	8524	9829	62256	36586	25670	2926	940 ^г	1986 ^д
На 1 июля 2005 г.	17697	82956	9404 ^а	61253	...	...	3209	887 ^б	2322 ^в
На 1 января 2007 г.	12755	6533	6202	64295	...	...	3920	2070	1850
На 1 января 2008 г.	10598	5709	4889	64440	32044	32396	4111	2258	1853
На 1 января 2009 г.	9144	3765	5379	61831	...	...	3795	2052	1743
На 1 января 2010 г.	8122	3517	4605	63087	...	...	4089	1855	2234

Окончание табл. 17

Дата	Государственные унитарные предприятия			Государственные учреждения			Хозяйственные общества, в уставном капитале которых более 50% акций (долей) принадлежат в государственной собственности		
	всего	ФГУПы	ГУПы, относящиеся к собственности субъектов РФ	всего	ФГУ	учреждения, относящиеся к собственности субъектов РФ	всего	в федеральной собственности ^а	в собственности субъектов РФ
На 1 января 2011 г.	6761	...	...	60266	...	...	4051	1976	2075
На 1 января 2012 г.	5805	...	...	57859	...	...	3733	1729	2004
На 1 января 2013 г.	4891	1795	3096 ^б	56247	20246	36001 ^в	3501	...	...

^а Сумма акционерных обществ, где РФ является мажоритарным (от 50 до 100%) и полным (100%) акционером.

^б Данные на 1 июня соответствующего года.

^в Оценки ввиду различий в датах (на 1 июня и 1 июля), на которые имеются данные.

^г Данные на 1 марта соответствующего года.

^д Оценка ввиду различий в датах (на 1 января и 1 марта), на которые имеются данные.

^е Оценка ввиду различий в датах (на 1 января и 1 февраля), на которые имеются данные.

Источники: О развитии государственного сектора экономики Российской Федерации: в 2000 г. (с.25), в 2001 г. (с.24), в 2002 г. (с.21), в 1-м полугодии 2003 г. (с.20), в 2004 г. (с.129), в 2005 г. (с.152), в 2006 г. (с.120), в 2007 г. (с.125), в 2008 г. (с.7), в 2009 г. (с.7), в 2010 г. (с.7), в 2011 г. (с.7), в 2012 г. (с.7) (2001–2013); (Медведев, 2003, с.30–37); Ключевые проблемы повышения эффективности управления федеральной собственностью и основные направления дивидендной политики Российской Федерации (2003, с.6, 12); (Назаров, 2005, с.5); Прогнозный план (программа) федерального имущества на 2004, 2006, 2008, 2009, 2010 гг.; Доклад председателя Комитета Государственной Думы Федерального Собрания РФ В. С. Плещачевского; информация Минэкономразвития России по данным реестра федерального имущества на 17 февраля 2012 г.; материал Минэкономразвития РФ «Управление федеральным имуществом», 2013; выступление министра экономического развития РФ А. Р. Белоусова на заседании правительства РФ 7 февраля 2013 г., www.gosim.ru, www.esopompu.gov.ru; расчеты авторов.

ванием в АО, где 100% акций находятся в собственности РФ, начала наблюдаться обратная ситуация. Число хозяйственных обществ, мажоритарным или единственным акционером которых являлись федеральные органы власти, стало превосходить число хозяйственных обществ, в уставном капитале которых более 50% акций (долей) находятся в собственности субъектов РФ.

Однако в последующие три года ситуация вернулась в прежнее русло с преобладанием хозяйственных обществ, мажоритарным или единственным акционером (участником) которых являлись региональные органы власти, хотя разница между этими двумя группами компаний (независимо от субъекта преобладания) в 2007–2012 гг. была не так велика, как в 2001–2006 гг.

В итоге если количество хозяйственных обществ, в уставном капитале которых более 50% акций (долей) находятся в федеральной собственности, за 11 лет (2001–2011 гг.) выросло в 3 раза, то количество хозяйственных обществ, в уставном капитале которых более 50% акций (долей) находятся в собственности субъектов РФ, за этот же период сократилось более чем вдвое.

Завершая сравнительный анализ динамики числа организаций государственного сектора по формам собственности и организационно-правовым формам, следует отметить, что *его результаты во многом носят оценочный характер в силу проблем с полнотой и достоверностью статистической информации*. Прежде всего это касается регионального уровня.

Для сравнения можно привести соответствующие данные второй половины 2000-х годов из других источников, которые охватывают также муниципальный уровень, формально не включаемый в государственный сектор (табл. 18).

Так, из данных по состоянию на начало 2005 г. можно отметить меньшее, чем по оценке, содержащейся в табл. 17, количество унитарных предприятий на региональном уровне.

К началу 2008 г. по числу унитарных предприятий и учреждений муниципального уровня власти заметно превосходил федеральный и региональный уровни, вместе взятые. В то же время количество акционерных обществ с долей в капитале уступало аналогичному показателю как на федеральном уровне, так и на уровне субъектов РФ, где оно оказалось максимальным.

При заметно большем масштабе участия регионов в капиталах хозяйственных обществ по сравнению с муниципалитетами нельзя не отметить его большую вовлеченность в государственный сектор. Среди хозяйственных обществ, в капитале которых участвуют федеральные и региональные власти, заметно больше удельный вес тех, которым принадлежит контрольный или полный пакет акций (58–59% против 45% по муниципальной собственности).

При всем этом нельзя не отметить значительное (в 1,5–2 раза) превышение числа унитарных предприятий и хозяйственных обществ, в уставном капитале которых более 50% акций (долей) находятся в государственной собственности, над их количеством, показанным в табл. 17, как на федеральном, так и на региональном уровне. Также в явном противоречии с этим источни-

Таблица 18. Число организаций, использующих имущество, находящееся в федеральной собственности, собственности субъектов РФ и муниципальной собственности, включая АО с долей государства и муниципалитетов (ед.)

Дата и форма собственности	Унитарные предприятия	Учреждения	Акционерные общества			
			всего	из них с долей капитала		
				более 50%	от 25 до 50%	до 25%
Начало 2005 г.						
Федеральная	8524	36586	3791 ^а	940	1154	1697
Субъектов РФ	8087 ^б	...	4021 ^б	1419 ^в	859	1743
Муниципальная	...	...	...	...	...	...
Начало 2008 г.						
Федеральная	9449	52044	4800	2846	519	1435
Субъектов РФ	10609	44912	6446	3764	833	1849
Муниципальная	38495	210139 ^д	3178	1430	521	1227

^а Количество АО (хозяйственных обществ), акции которых находятся в собственности РФ, на 1 марта 2005 г. без учета 284 АО, где используется специальное право «золотая акция» (без наличия пакета).

^б Включая непроизводственную сферу (3811 ед., или 47,1%), сельское и лесное хозяйство (1431 ед., или 17,7%), промышленность (1128 ед., или 13,9%), строительство (951 ед., или 11,8%), транспорт и связь (766 ед., или 9,5%).

^в Включая промышленность (1262 ед., или 31,4%), непроизводственную сферу (1194 ед., или 29,7%), сельское и лесное хозяйство (745 ед., или 18,5%), строительство (485 ед., или 12,1%), транспорт и связь (335 ед., или 8,3%).

^г Включая 688 АО, где размер пакета в собственности субъектов РФ составлял 100%.

^д Справочно: совокупное количество муниципальных учреждений образования, здравоохранения, культуры и спорта, т.е. в основных отраслях социальной сферы, сократилось со 174852 ед. на 1 апреля 2006 г. до 165465 ед. на 1 января 2007 г. и 159625 ед. на 1 января 2008 г.

Источники: Материалы к заседанию правительства РФ 17 марта 2005 г.; Регионы России. Социально-экономические показатели (2006, с. 40; 2007, с. 40; 2008, с. 36); Доклад председателя Комитета Государственной Думы Федерального Собрания РФ В. С. Плещачевского.

ком находится увеличение количества унитарных предприятий в собственности субъектов РФ на 30% в 2005–2007 гг.

Между тем в целом за 8 лет совокупное количество региональных и муниципальных унитарных предприятий сократилось примерно на четверть, составив 49,1 тыс. ед. по сравнению с 65 тыс. ед. на конец 1999 г.¹ и ориентировочно 70 тыс. ед. к началу 2003 г.²

Отсутствие статистики по муниципальному сектору экономики, подобной имеющейся по государственному сектору, затрудняет оценку его вклада в экономику страны.

Содержащиеся же в официальной статистической отчетности данные по муниципальной форме собственности позволяют констатировать ее мизерную роль (как правило, не более 1%) по подавляющему большинству видов экономической деятельности (ранее — отраслей). Так, на долю муниципальной формы собственности (в совокупности с государственной) в 2011 г. пришлось всего 1,1% розничного товарооборота (в 2000 г. — 4,4%) и 0,4% оборота оптовой торговли (в 2000 г. — 2,3%)³. Значимым исключением муниципальная собственность являлась только в электроэнергетике (8,0% объема продукции в 2000 г. и 10,1% в 2004 г.)⁴, а позднее — в производстве и распределении электроэнергии, газа и воды (14,6% объема отгруженных товаров собственного производства, выполненных работ и услуг собственными силами в 2005 г. и 8,8% в 2011 г.)⁵.

Ядром же имущественного комплекса муниципальных образований являются учреждения основных отраслей социальной сферы: образования, здравоохранения, культуры и спорта. Их совокупное количество на начало 2012 г. составило 132 996 ед. против 137 610 ед. годом ранее и 174 852 ед. на 1 апреля 2006 г.⁶ Таким образом, за неполные 6 лет совокупное число муниципальных учреждений образования, здравоохранения, культуры и спорта сократилось на 24%.

¹ Проект TACIS (2001, ч. 1, с. 3).

² (Потапов, Букреев, 2003, с. 50). В статье приведены данные о функционировании в РФ около 80 тыс. унитарных предприятий, включая около 10 тыс. федеральных.

³ Российский статистический ежегодник (2012, с. 531, 540; 2001, с. 481, 491).

⁴ Российский статистический ежегодник (2001, с. 343; 2005, с. 385).

⁵ Российский статистический ежегодник (2006, с. 383; 2012, с. 397).

⁶ Рассчитано по: Регионы России. Социально-экономические показатели (2006, с. 40; 2011, с. 42); Российский статистический ежегодник (2012, с. 44).

ГЛАВА 2

Эволюция приватизационной политики в России в 2000-е годы: общий обзор

Напомним, что в 2000-е годы Россия вступила в период явно-го замедления темпов приватизации, которое обозначилось после окончания массовой приватизации. Денежная приватизация второй половины 1990-х годов, ориентированная на решение задач пополнения доходов бюджета и реструктуризации производства путем привлечения инвестиций, не принесла ожидаемых результатов.

Причины этого заключались в следующем.

Во-первых, основная масса оставшейся у государства собственности была представлена либо низколиквидными объектами (требующими осуществления крупных инвестиций или недостаточными для получения контроля, как в случае с миноритарными пакетами акций), либо, напротив, очень привлекательными объектами (например, контрольными или блокирующими пакетами акций в монополиях общенационального значения), продажа которых если и возможна, то только по адекватной рыночной цене при наличии определенных предпосылок.

Во-вторых, финансовый кризис 1997–1998 гг. и последовавший обвал фондового рынка обесценили и без того недооцененные в ходе чековой приватизации государственные активы, что сделало призрачными перспективы серьезного увеличения бюджетных доходов.

В-третьих, фоном для всего этого стало постепенно нараставшее в обществе разочарование в итогах приватизации, чему способствовали затянувшийся трансформационный спад и информация о допущенных в ходе приватизации нарушениях.

Реакцией на это стали принятие второго закона о приватизации 1997 г., предполагавшего известные ограничения масштабов приватизационного процесса через ежегодное утверждение пар-

ламентом программы приватизации, а также определенная смена вех в содержании имущественной политики государства в целом.

Начало новому этапу реформирования отношений собственности в России положило одобрение Постановлением Правительства РФ от 9 сентября 1999 г. № 1024 Концепции управления государственным имуществом и приватизации в Российской Федерации (далее по тексту — Концепция), где впервые с 1992 г. проблема управления государственным имуществом была признана приоритетной в отношении формального изменения формы собственности, а соответствующий раздел, посвященный приватизации государственного имущества, оказался на втором месте, не будучи отраженным в Плане подготовки нормативных правовых актов по вопросам реализации Концепции. При этом применительно к государственным предприятиям, акциям, находящимся в федеральной собственности и федеральной недвижимости, указывались проекты документов, которые надлежало принять для управления этими видами федерального имущества.

В принципе, такая же ситуация наблюдалась и в 2000–2001 гг. Серьезные изменения произошли после принятия нового Закона «О приватизации государственного и муниципального имущества» (от 21 декабря 2001 г. № 178-ФЗ), вступившего в силу с 26 апреля 2002 г. (третьего по счету в новейшей российской истории после законов 1991 и 1997 гг.).

2.1. БАЗОВЫЕ НОВАЦИИ НОРМАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ПРИВАТИЗАЦИИ

Предваряя анализ закона о приватизации 2001 г., необходимо напомнить о двух аналогичных законах, появившихся в 1991 и 1997 гг.

Закон 1991 г., принятый еще Верховным Советом РСФСР, определил общие подходы к разгосударствлению в стране. Конкретные механизмы смены формы собственности, получившие правовое оформление в 1991–1992 гг., были плодом трудного компромисса между различными социально-политическими силами, на смену которому вскоре пришла острая конфронтация между ветвями власти. Она не завершилась и после событий 1993 г., после принятия новой Конституции и избрания нового парламента. После завершения чековой приватизации летом 1994 г. реакцией на отказ Государственной Думы РФ принять соответствующий закон стало утверждение Указом Президента РФ от 22 июля 1994 г. № 1535 Основных положений приватизации государственной и муниципальной собственности в РФ после 1 июля 1994 г. Этот документ и стал базовым правовым актом, регулирующим процесс денежной приватизации. Такая ситуация продлилась около 3 лет.

Принятие закона о приватизации в 1997 г. формально уравнило степень влияния ветвей власти на приватизационный процесс. Его стержнем стало положение о том, что приоритеты в осуществлении приватизации государственного имущества в РФ (включая классификацию имущества по возможности его приватизации), ограничения при ее проведении, порядок

отчуждения государственного имущества в собственность физических и юридических лиц, а также основы приватизации муниципального имущества в РФ устанавливаются федеральным законом о государственной программе приватизации государственного имущества в РФ. Правительство РФ ежегодно одновременно с проектом федерального закона о федеральном бюджете на соответствующий год представляет в Государственную Думу Федерального Собрания РФ проект федерального закона о внесении изменений и дополнений в программу приватизации.

Среди других наиболее важных новаций закона 1997 г. необходимо выделить:

- 1) акцент не на предприятия, а на имущество (имущественные доли государства);
- 2) положение о том, что программа приватизации должна содержать список приватизируемых в течение года объектов (унитарных предприятий, преобразуемых в ОАО, и ОАО, акции которых предполагается продать) с обоснованием выбора указанных предприятий и ОАО, предполагаемых способов и сроков их приватизации, предполагаемых ограничений при их приватизации, размеры подлежащих продаже пакетов акций ОАО и прогноз начальной цены таких пакетов акций¹;
- 3) расширение спектра методов приватизации (за счет преобразования государственных и муниципальных унитарных предприятий в ОАО, 100% акций которых находятся в государственной или муниципальной собственности, внесения государственного или муниципального имущества в качестве вклада в уставные капиталы хозяйственных обществ, отчуждения находящихся в государственной или муниципальной собственности акций созданных в процессе приватизации ОАО владельцам государственных или муниципальных ценных бумаг, удостоверяющих право приобретения таких акций);
- 4) введение вместо инвестиционных конкурсов коммерческих конкурсов с инвестиционными условиями (когда право собственности на приватизируемое имущество переходит к победителю такого конкурса после выполнения им инвестиционных и (или) социальных условий в отношении объекта приватизации).

На практике принятие закона 1997 г. не стало весомым стимулом для ускорения приватизации. Одним из сдерживающих факторов являлось не-

¹ В указанные перечни должны были включаться государственные унитарные предприятия и ОАО, балансовая стоимость основных фондов которых на дату включения в программу приватизации превышает 5 млн установленных федеральным законом минимальных размеров оплаты труда (МРОТ). Также в указанные перечни могли включаться ОАО, созданные в процессе приватизации и производящие продукцию (товары, услуги), имеющую стратегическое значение для обеспечения национальной безопасности государства. Продажа не включенных в указанные перечни акций ОАО, созданных в процессе приватизации и производящих продукцию (товары, услуги), имеющую стратегическое значение для обеспечения национальной безопасности государства, не допускалась.

принятие Государственной Думой РФ Закона «Об утверждении государственной программы приватизации государственного имущества в РФ» в 1998–2001 гг., хотя проект Государственной программы приватизации был разработан Мингосимуществом России еще в 1997 г. и представлен правительством РФ вместе с проектом Федерального закона «О федеральном бюджете на 1998 г.» в Государственную Думу.

По мнению Мингосимущества РФ, невозможность принятия Государственной Думой федерального закона о государственной программе приватизации была обусловлена разноплановым характером задач, вытекавших из требований закона о приватизации 1997 г., поскольку проект закона должен был одновременно содержать:

- правовые нормы о приватизации общего действия (приоритеты проведения приватизации, классификация государственного имущества по возможности его приватизации, механизм закрепления акций в государственной собственности, предпродажная подготовка, основные критерии для выбора способа приватизации, основа и порядок установления и корректировки начальной цены и многое другое);
- прогнозные перечни государственных предприятий и акционерных обществ, созданных в процессе приватизации и производящих продукцию (товары, услуги), имеющую стратегическое значение для обеспечения национальной безопасности государства, которые планируется приватизировать в текущем году, а также другие финансово-экономические показатели приватизации на очередной год¹.

После одобрения правительством осенью 1999 г. Концепции управления государственным имуществом и приватизации в РФ с учетом положений этого документа в 2000 г. Минимуществом России разрабатывались поправки в действовавшее законодательство о приватизации², предполагавшие корректировку устаревших норм (прежде всего о порядке оценки стоимости приватизируемого государственного имущества и определении начальной цены продажи) и расширение инструментария приватизации (введение способов, позволяющих реализовать низколиквидные объекты, которые, как правило, оставались непроданными в результате аукционов и конкурсов).

В этих условиях российское правительство явно было заинтересовано в расширении степени свободы своих действий (что нашло свое выражение в принятых в 2000 г. поправках в Федеральный закон «О бюджетной класси-

¹ www.mgi.ru. Об итогах приватизации в Российской Федерации в 2000 г. и задачах на 2001 г. (по материалам, подготовленным к заседанию правительства РФ 08.02.2001 г.).

² В феврале 2000 г. правительство РФ поручило Мингосимуществу России разработать проект Федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «О приватизации государственного имущества и об основах приватизации муниципального имущества в Российской Федерации» с учетом положений Концепции управления государственным имуществом и приватизации. Поручение было исполнено, и 31 августа 2000 г. правительство РФ одобрило представленный Минимуществом России проект федерального закона.

фикации Российской Федерации» и Бюджетный кодекс РФ, в соответствии с которыми доходы от приватизации государственного и муниципального имущества являются внутренним источником финансирования дефицитов бюджетов Российской Федерации)¹, и уже согласно закону о федеральном бюджете на 2001 г. доходы от приватизации государственного имущества направлялись на осуществление выплат, сокращающих долговые обязательства страны.

В свою очередь, парламент, пытаясь ограничить поле маневра для правительства, при принятии закона о бюджете на 2001 г. (ст.100) ввел запрет на приватизацию в течение 2001 г. находящихся в федеральной собственности акций АО, балансовая стоимость основных фондов которых, рассчитанная по консолидированному балансу, включающему активы дочерних и зависимых обществ, превышает на 1 января 2000 г. 50 млн установленных законодательством РФ МРОТ.

Таким образом, продолжавшееся противостояние между исполнительной и законодательной властями вкупе с заложенными в законе о приватизации 1997 г. процедурами во многом сделало его неработающим. В условиях принятых рамочных ограничений попытки правительства обойти закон оказались не слишком успешными, в результате чего ход приватизации в конце 1990-х годов существенно замедлился. Хотя во многом это было связано и с объективными уже названными выше причинами.

Косвенным индикатором замедления являются оценки общего количества предприятий, приватизированных к началу 2000-х годов с момента запуска этого процесса. По данным Минимущества России, на 1 января 1999 г. было реализовано 129479 заявок на приватизацию (по всем видам собственности, включая федеральную, республиканскую, краевую, областную, муниципальную)², на 1 января 2000 г. общее количество приватизирован-

¹ Закон «О бюджетной классификации Российской Федерации» был принят еще в 1996 г., но только в 2000 г. было установлено, что его действие распространяется на отношения, возникающие при составлении и исполнении бюджетов всех уровней начиная с 1 января 2000 г., за исключением ряда классификаций бюджетных расходов. Аналогичным образом соответствующие статьи принятого в 1998 г. Бюджетного кодекса РФ, касающиеся дефицита бюджетов всех уровней публичной власти, в 2000 г. были дополнены нормами о том, что к внутренним источникам его финансирования относятся поступления от продажи имущества, находящегося в государственной и муниципальной собственности.

В статистической отчетности, публикуемой Росстатом, эти поступления были исключены из доходной части федерального бюджета еще с 1 января 1999 г. наряду с поступлениями от реализации государственных запасов.

Закон о бюджетной классификации утратил силу в связи с принятием Федерального закона от 26 апреля 2007 г. № 63-ФЗ, внесившего изменения в Бюджетный кодекс РФ, а в отношении классификации доходов от приватизации было установлено, что в состав источников внутреннего финансирования дефицита соответствующего бюджета включаются поступления от продажи акций и иных форм участия в капитале, находящихся в собственности Российской Федерации, субъектов РФ и муниципальных образований.

² Половинкин, Савченко, 2000, с.201.

ных предприятий составило 130 156 ед. (включая около 31 тыс. ОАО)¹. В более поздних документах Минимущества России приводятся следующие величины: 130 180 ед. — на 1 января 2001 г. и 129 811 ед. — на 1 января 2002 г., причем в обоих случаях это сопровождалось оценкой, сводящейся к тому, что указанное количество предприятий составляет свыше 66% общего количества государственных предприятий по состоянию на начало приватизации².

При отсутствии законов о государственной программе приватизации на очередной год основное прикладное значение имели многочисленные нормативно-правовые акты, принятые президентом РФ, правительством и Госкомимуществом России с начала 1990-х годов³, а также Постановление Правительства РФ от 22 января 2001 г. № 47, установившее, что принимаемые Минимуществом России решения о приватизации находящихся в федеральной собственности акций открытых акционерных обществ требуют согласия правительства, которое давалось отдельными распоряжениями. Например, правительственным Распоряжением от 30 октября 2001 г. № 1437-р были приняты решения о реализации пакетов акций Мурманского (22%), Таганрогского (34,5%) и Туапсинского (24% — 1 акция) морских торговых портов. Всего же Минимуществом России и Российским фондом федерального имущества в 2001 г. было подготовлено и согласовано с соответствующими федеральными органами исполнительной власти 9 Распоряжений Правительства РФ⁴, которыми согласованы перечни ОАО, акции которых подлежали реализации в 2001 г. В указанные перечни было включено 226 пакетов акций 205 ОАО, находившихся в федеральной собственности.

Что касается значимости реально осуществленных в 1998–2000 гг. сделок, то она была весьма различна: от критически важной в условиях, сложившихся после дефолта и девальвации рубля, продажи 2,5% акций «Газпрома» немецкому концерну «Рургаз» в декабре 1998 г. до ничего не решавших с позиций корпоративного контроля выставления остатков госпакета акций РАО «Норильский никель» (0,25%) на специализированный аукцион летом 2000 г. с последующей продажей оставшихся после него 7 акций на отдельном аукционе.

¹ Медведев, 2000, с. 3.

² Об итогах приватизации в Российской Федерации в 2000 г. и задачах на 2001 г.; Материалы к заседанию правительства РФ по вопросу «Об итогах приватизации государственного имущества в 2001 г. и программе приватизации в 2002 г.»; www.mgi.ru.

³ Прежде всего имеются в виду: Государственная программа приватизации государственных и муниципальных предприятий в Российской Федерации, утвержденная Указом Президента РФ от 24 декабря 1993 г. № 2284, и Основные положения государственной программы приватизации государственных и муниципальных предприятий в Российской Федерации после 1 июля 1994 г., утвержденные Указом Президента РФ от 22 июля 1994 г. № 1535.

⁴ От 7 апреля № 493-р, от 2 июня № 763-р, от 14 июня № 804-р, от 27 июня № 848-р, от 6 июля № 902-р, от 5 сентября № 1192-р, от 24 сентября № 1268-р, от 30 октября 2001 г. № 1437-р, 1438-р.

В числе наиболее крупных сделок 1999 г. следует назвать продажи акций «ЛУКОЙЛа» (5210 млн руб.) и Тюменской нефтяной компании (ТНК) (2037 млн руб.), «Оренбурггеологии» (237 млн руб.), «Северстали» (172 млн руб.), «Невинномысского азота» (145 млн руб.), «Кузбассразрезугля» (133 млн руб.)¹. На фоне итогов продаж 2,5% акций «Газпрома» (660 млн долл.) в 1998 г., 9% акций «ЛУКОЙЛа» (около 200 млн долл.)² и 49,8% акций Тюменской нефтяной компании (ТНК) (90 млн долл.) в последнем квартале 1999 г. на много весомее смотрится продажа 85% акций Оренбургской нефтяной компании («ОНАКО») (1,08 млрд долл.) осенью 2000 г. Разумеется, в условиях финансово-экономического кризиса, его последствий и сопутствовавшей политической нестабильности многие сделки по продаже пакетов акций разной величины ряда крупных компаний закономерным образом не состоялись (например, «Роснефть» в 1998 г.) или были отменены (та же «Роснефть», «Славнефть», миноритарные пакеты «Газпрома» и РАО «ЕЭС России», «Связьинвест» в 1999 г., причем по последнему отмены случались и в 1998 г., и в 1995 г.)³. Наряду с компаниями топливно-энергетического комплекса, имеющими всероссийское значение, к продаже предлагались и пакеты акций самых обычных предприятий, таких, например, как столичная швейная фабрика «Большевичка», ОАО «Брянсксельстрой» (30,8%), «Московский машиностроительный завод «Маяк» (34,9%), «Бобринская ПМК «Мелиорация» (37,15%) и «Дубровская ПМК» (37,61%) (обе последние — Липецкая область).

В целях обеспечения дальнейшего проведения приватизации федерального имущества и в соответствии с требованиями действующего законодательства о приватизации и бюджетного законодательства Минимущество России разработало проект Программы приватизации государственных и муниципальных предприятий на 2002 г. Этот документ после согласования с соответствующими федеральными органами исполнительной власти письмом от 24 августа 2001 г. № ФГ-2/15859 был представлен в правительство РФ, где дважды обсуждался на заседаниях (протоколы от 2 августа 2001 г. № 31, от 21 августа 2001 г. № 33) и, наконец, был одобрен в ходе подготовки бюджета на 2002 г. А для обеспечения реализации одобренной Программы Минимущество России подготовило проект Постановления Правительства РФ «О реализации в 2002 г. находящихся в федеральной собственности акций открытых акционерных обществ и преобразовании федеральных государственных унитарных предприятий в открытые акционерные общества». Содержавшиеся в проекте постановления перечни ОАО и ФГУПов основывались на проек-

¹ Медведев, 2000, № 3, с. 3.

² Помимо продажи 9% акций «ЛУКОЙЛа» на коммерческом конкурсе, небольшие пакеты этой нефтяной компании (1 и 0,5%) также выставлялись на специализированные аукционы в конце 1999 г. и 2000 г., что принесло 820,8 млн руб. и 1,4% млрд руб. соответственно.

³ Российская экономика в 1998 г. (1999, с. 415–417); Российская экономика в 1999 г. (2000, с. 353–355); Российская экономика в 2000 г. (2001, с. 530). Информация о некоторых приватизационных сделках, имевших место в период действия второго закона о приватизации, представлена также в *Приложении 1*.

те Программы приватизации государственных и муниципальных предприятий на 2002 г. В соответствии с ней предполагалось приватизировать акции 426 ОАО, включая продажу акций ОАО «Нефтегазовая компания «Славнефть» (19,68%) и «НК «ЛУКОЙЛ» (5,9% путем проведения глобального размещения на внешних рынках в виде депозитарных расписок), провести акционирование и приватизацию 150 ФГУПов¹.

Следствием применения многочисленных нормативно-правовых актов, изданных президентом РФ, правительством и Госкомимуществом (Минимуществом) России при отсутствии законов о государственной программе приватизации на очередной год, явились противоречия, обусловленные длительностью временного интервала, на протяжении которого они появились, а также вступлением в силу смежных законов, распространявших свое действие в числе других сфер и на приватизационный процесс².

Среди вытекавших из этого проблем можно назвать ограниченный спектр применявшихся способов приватизации, сложности с принятием и согласованием решений по выбору объектов приватизации, трудности с формированием имущественного комплекса предприятий и возможность в отдельных случаях серьезных отклонений от установленных процедур в ходе приватизации на местах. В связи с этим при отчуждении государственного и муниципального имущества на возмездной основе существовала объективная потребность в построении единого правового поля, способствующего повышению эффективности экономики, обеспечивающего должную технологичность и придающего транспарентность всему процессу приватизации.

Одним из следствий общего изменения политической ситуации в стране в 1999–2000 гг. (избрание нового президента, значительное обновление персонального состава исполнительной и законодательной власти, появление мощного проправительственного блока внутри обеих палат парламента) стало прекращение конфронтации между ветвями власти по вопросам регулирования приватизационного процесса, что выразилось в принятии Федерального закона от 21 декабря 2001 г. №178-ФЗ «О приватизации государственного и муниципального имущества», подготовленного специалистами Минимущества России и Российского фонда федерального имущества (РФФИ) на основе практики применения ранее действовавшего законодательства о приватизации внутри страны и зарубежного опыта.

Новый закон содержал большое количество новаций. Наиболее принципиальными из них являются: продажа земельных участков как состав-

¹ www.mgi.ru. Материалы к заседанию Правительства РФ по вопросу «Об итогах приватизации государственного имущества в 2001 году и программе приватизации в 2002 году».

² Например, в 1998 г. был принят Федеральный закон от 29 июля 1998 г. №135-ФЗ «Об оценочной деятельности в Российской Федерации», обязавший применять независимую оценку во всех случаях вовлечения в гражданский оборот государственного и муниципального имущества. Практика рыночной оценки имущества в ходе приватизации на тот момент уже имела, но норма, распространявшая ее на все приватизационные сделки, отсутствовала.

ной части приватизируемого имущества (требуется согласно принятому в 2001 г. Земельному кодексу РФ), увеличение уставных капиталов за счет прав на интеллектуальную собственность (что важно при акционировании и приватизации предприятий наукоемких отраслей) и исключительное право инициирования приватизации собственником государственного или муниципального имущества в лице соответствующих органов¹.

Первоначально планирование приватизации имело привязку к бюджетному процессу, поскольку прогнозный план (программа) приватизации федерального имущества, утверждаемый правительством РФ, подлежал направлению в Государственную Думу вместе с проектом бюджета на следующий год в составе прилагаемых к нему документов и материалов².

Условием одобрения данного законопроекта Федеральным Собранием (ФС) РФ стала компромиссная многоуровневая система принятия решений о приватизации объектов различных категорий (ст. 7). Утверждение списка запрещенных к приватизации организаций было отнесено к ведению президента РФ³, регулирование отношений собственности в секторе естественных монополий общенационального значения (РАО «ЕЭС России», «Газпром», а также являющиеся субъектами естественных монополий в сфере железнодорожных перевозок и находящиеся в ведении федерального органа исполнительной власти в области управления железнодорожным транспортом федеральные государственные унитарные предприятия) — к ведению Федерального Собрания РФ (для их приватизации требуется принятие закона)⁴, все прочие объекты федерального имущества, о которых вообще

¹ Прежние законы о приватизации 1991 и 1997 гг. допускали возможность инициирования приватизации не только органами власти и местного самоуправления, но также юридическими и физическими лицами (заявительный принцип), что предоставляло большие возможности персоналу государственных предприятий, особенно их руководителям. Вместе с тем нельзя забывать о том, что на практике именно государство диктовало условия и темп приватизации. Достаточно вспомнить Указ Президента РФ от 1 июля 1992 г. № 721 об обязательном акционировании государственных предприятий, обладавших определенными характеристиками.

² Однако после принятия Федерального закона от 26 апреля 2007 г. (№ 63-ФЗ), внесшего изменения в регулирование бюджетного процесса, эта норма перестала действовать.

³ Речь идет не о прямом и безусловном запрете на приватизацию, а о том, что унитарные предприятия и акционерные общества, относящиеся к перечням стратегических, могут включаться в прогнозный план (программу) приватизации федерального имущества только после принятия президентом РФ решения об уменьшении степени участия государства в управлении стратегическими акционерными обществами или об исключении соответствующих организаций из этих категорий. Сами же перечни изначально должны формироваться на основании правительственных предложений без указания в тексте закона механизма их рассмотрения президентом РФ.

Реально перечни стратегических предприятий и акционерных обществ были утверждены спустя более двух лет после принятия закона о приватизации Указом Президента РФ от 4 августа 2004 г. № 1009.

⁴ Примером реализации данной нормы о приватизации стало принятие Федерального закона от 27 февраля 2003 г. № 29-ФЗ «Об особенностях управления и распоряжения

ничего не говорится, — реально к ведению правительства РФ. В соответствии с принятым законом приватизацию имущества субъекта РФ и муниципальной собственности осуществляет уполномоченный местный орган. Принципиально также, что нормы данного закона едины для всех уровней власти РФ.

Документом предусмотрены 10 возможных способов приватизации в зависимости от размеров предприятия, ликвидности или результатов первичных продаж:

- преобразование унитарного предприятия в ОАО;
- продажа государственного или муниципального имущества на аукционе;
- продажа акций ОАО на специализированном аукционе;
- продажа государственного или муниципального имущества на конкурсе;
- продажа за пределами территории РФ находящихся в государственной собственности акций ОАО (предоставляет возможность продажи акций российских акционерных обществ посредством выпуска и размещения депозитарных расписок);
- продажа акций ОАО через организатора торговли на рынке ценных бумаг;
- продажа государственного или муниципального имущества посредством публичного предложения (используется только в случае, если аукцион в связи с отсутствием покупателя не состоялся; начальная цена через определенный и указанный в объявлении период снижается на определенную величину до минимально установленной цены отсечения, которая не может быть менее 50% начальной; покупателем становится обратившийся первым покупатель);
- продажа государственного или муниципального имущества без объявления цены (используется только в случае, если даже продажа путем публичного предложения в связи с отсутствием покупателя не состоялась; начальная цена не объявляется; покупателем становится либо предложивший большую цену, либо обратившийся первым при равных предложениях по цене);
- внесение государственного или муниципального имущества в качестве вклада в уставные капиталы ОАО;
- продажа акций ОАО по результатам доверительного управления.

При этом ст.10 (п. 2) было определено, что приватизация имущественного комплекса унитарного предприятия в случае если размер уставного капитала, определенный с учетом стоимости занимаемого земельного участка (с 2007 г. — кадастровой стоимости, ранее — исходя из кратной величины ставки земельного налога), превышает минимальный размер уставного капитала открытого акционерного общества, установленный российским зако-

имуществом железнодорожного транспорта», вследствие чего создано открытое акционерное общество «Российские железные дороги».

нодательством, и может осуществляться только путем преобразования унитарного предприятия в ОАО.

Имущественные комплексы федеральных унитарных предприятий и находящихся в федеральной собственности акции ОАО, балансовая стоимость основных средств которых на последнюю отчетную дату превышает 5 млн МРОТ, могли реализовываться:

- 1) путем преобразования унитарного предприятия в ОАО;
- 2) на аукционе;
- 3) на специализированном аукционе;
- 4) посредством продажи за пределами территории РФ находящихся в государственной собственности акций ОАО или
- 5) внесения в соответствии с нормативными правовыми актами президента РФ федерального имущества в качестве вклада в уставный капитал стратегического акционерного общества.

Приватизация имущества, не соответствующего указанным критериям, могла осуществляться:

- 1) путем преобразования унитарного предприятия в ОАО;
- 2) на аукционе;
- 3) на специализированном аукционе;
- 4) на конкурсе;
- 5) посредством внесения акций в качестве вклада в уставный капитал ОАО.

В случае если аукцион, специализированный аукцион или конкурс по продаже такого имущества был признан не состоявшимся в силу отсутствия заявок либо участия в нем одного покупателя, приватизация может быть осуществлена другим установленным способом в порядке, предусмотренном законом.

Большое количество новаций, содержащихся в принятом в конце 2001 г. законе, обусловило необходимость дать определенное время для их уяснения всеми субъектами приватизационного процесса, включая само государство, хотя соответствующие нормативные документы, конкретизирующие механизм новых методов приватизации, появились лишь после вступления закона в силу с 26 апреля 2002 г.

31 мая 2002 г. появилось Постановление Правительства РФ №369 «Об утверждении правил определения нормативной цены подлежащего приватизации государственного или муниципального имущества». Под *нормативной ценой* подлежащего приватизации государственного или муниципального имущества понималась минимальная цена, по которой возможно отчуждение этого имущества.

Нормативная цена подлежащего приватизации имущественного комплекса унитарного предприятия определяется на основании данных промежуточного бухгалтерского баланса, подготавливаемого в соответствии с законодательством Российской Федерации о приватизации, в порядке, установленном

для расчета чистых активов унитарного предприятия, с учетом следующих особенностей:

а) стоимость земельных участков, подлежащих приватизации в составе имущественного комплекса унитарного предприятия, определяется исходя из цены выкупа земельных участков, установленной в соответствии с законодательством Российской Федерации о приватизации;

б) стоимость акций (долей, вкладов) в уставных (складочных) капиталах хозяйственных обществ (товариществ) в составе долгосрочных и краткосрочных финансовых вложений определяется исходя из нормативной цены указанного имущества, определенной в соответствии с настоящими Правилами;

в) учитывается налог на добавленную стоимость в отношении приобретенных ценностей;

г) не учитывается балансовая стоимость объектов, не подлежащих приватизации в составе имущественного комплекса унитарного предприятия;

д) не учитывается просроченная дебиторская задолженность.

Нормативная цена имущественного комплекса унитарного предприятия при его преобразовании в открытое акционерное общество используется только для определения нормативной цены акций создаваемого ОАО.

В случае если с даты регистрации ОАО до даты определения нормативной цены его акций прошло не более года, нормативная цена подлежащих приватизации находящихся в государственной или муниципальной собственности акций ОАО, образованного в результате преобразования унитарного предприятия, определяется путем корректировки нормативной цены имущественного комплекса этого унитарного предприятия. Корректировка осуществляется путем умножения нормативной цены имущественного комплекса унитарного предприятия на долю акций в уставном капитале ОАО, находящихся в государственной или муниципальной собственности, на нормативно установленные весовые коэффициенты контроля и «золотой акции».

В случае если с даты регистрации образованного в процессе приватизации ОАО до даты определения нормативной цены его акций прошло более года либо если акционерное общество, акции которого приватизируются, не было образовано в процессе приватизации, нормативная цена подлежащих приватизации находящихся в государственной или муниципальной собственности акций ОАО определяется на основании данных сводной бухгалтерской отчетности общества как средневзвешенное значение следующих величин — стоимости акций на основе чистой прибыли, стоимости акций по итогам продаж, на основе биржевых котировок и по чистым активам, — умноженное на коэффициент «золотой акции».

9 июля 2002 г. Постановлением Правительства РФ № 512 были утверждены Правила подготовки и принятия решений об условиях приватизации федерального имущества, согласно которым подготовка решений об условиях приватизации федерального имущества предусматривает определение состава имущества, подлежащего приватизации, способа его приватизации

и нормативной цены, а также иных необходимых для приватизации имущества сведений.

Подготовка решений об условиях приватизации федерального имущества осуществляется Министерством имущественных отношений Российской Федерации либо по его поручению — его территориальными органами с учетом мнения Российского фонда федерального имущества в части определения способа приватизации находящихся в федеральной собственности акций акционерных обществ. Порядок подготовки решений об условиях приватизации имущественных комплексов унитарных предприятий устанавливается Минимуществом России¹. Наряду с подготовкой решений об условиях приватизации федерального имущества подготавливаются решения об установлении обременения в отношении имущества, подлежащего приватизации, и о дальнейшем использовании федерального имущества, не подлежащего приватизации.

Решения об условиях приватизации федерального имущества принимаются в соответствии с прогнозным планом (программой) приватизации федерального имущества² правительством РФ, Минимуществом России либо его территориальным органом. Несостоявшаяся продажа федерального имущества влечет за собой изменение решения об условиях приватизации этого федерального имущества в части способа приватизации и условий, связанных с указанным способом, либо отмену такого решения.

22 июля 2002 г. было принято Постановление Правительства РФ № 549 «Об утверждении положений об организации продажи государственного и муниципального имущества посредством публичного предложения и без объявления цены».

Согласно ст. 23 закона о приватизации *продажа государственного или муниципального имущества посредством публичного предложения* осуществляется в случае, если аукцион по продаже указанного имущества был признан несостоявшимся.

При продаже государственного или муниципального имущества посредством публичного предложения указываются: величина снижения начальной цены (цены первоначального предложения); период, по истечении которого последовательно снижается цена предложения; минимальная цена предложения, по которой может быть продано государственное или муниципальное имущество (цена отсечения). При этом цена первоначального предложения устанавливается не ниже начальной цены, указанной в информационном сообщении о продаже указанного имущества на аукционе, который был признан несостоявшимся. При продаже государственного или муниципального

¹ Порядок приватизации имущественных комплексов унитарных предприятий конкретизирован в Письме Министерства имущественных отношений от 6 июня 2002 г. № АБ-2/10 009.

² Сами Правила разработки прогнозного плана (программы) приватизации федерального имущества были утверждены Постановлением Правительства РФ от 19 августа 2002 г. № 617.

имущества посредством публичного предложения нормативная цена составляет 50% начальной цены несостоявшегося аукциона.

При использовании данного метода приватизации право приобретения государственного или муниципального имущества принадлежит заявителю, который первым подал в установленный срок заявку на приобретение указанного имущества по цене первоначального предложения. Указанная заявка удовлетворяется по цене первоначального предложения.

При отсутствии в установленный срок заявки на покупку государственного или муниципального имущества по цене первоначального предложения осуществляется снижение цены предложения через периоды, установленные в информационном сообщении о продаже государственного или муниципального имущества посредством публичного предложения. В этом случае удовлетворяется первая заявка на покупку указанного имущества по цене предложения. После регистрации первой заявки прием заявок прекращается. Снижение цены предложения может осуществляться до цены отсечения.

Согласно ст.24 закона о приватизации *продажа государственного или муниципального имущества без объявления цены* осуществляется, если продажа этого имущества посредством публичного предложения не состоялась. При продаже государственного или муниципального имущества без объявления цены нормативная цена не определяется.

Покупателем имущества признается:

- а) при принятии к рассмотрению одного предложения о цене приобретения имущества — претендент, подавший это предложение;
- б) при принятии к рассмотрению нескольких предложений о цене приобретения имущества — претендент, предложивший наибольшую цену за продаваемое имущество;
- в) при принятии к рассмотрению нескольких одинаковых предложений о цене приобретения имущества — претендент, заявка которого была зарегистрирована ранее других.

Если в указанный в информационном сообщении срок для приема заявок ни одна заявка не была зарегистрирована, либо по результатам рассмотрения зарегистрированных заявок ни одно предложение о цене приобретения имущества не было принято к рассмотрению, продажа имущества признается несостоявшейся, что фиксируется в протоколе об итогах продажи имущества.

12 августа 2002 г. было принято Постановление Правительства РФ №585 «Об утверждении положения об организации продажи государственного или муниципального имущества на аукционе и положения об организации продажи находящихся в государственной или муниципальной собственности акций открытых акционерных обществ на специализированном аукционе».

Согласно ст.18 закона о приватизации *на аукционе* продается государственное или муниципальное имущество в случае, если его покупатели не должны выполнить какие-либо условия в отношении такого имущества. Право его приобретения принадлежит покупателю, который предложит в ходе торгов

наиболее высокую цену за такое имущество. Аукцион является открытым по составу участников, может проводиться в открытой (публичные торги) или закрытой (посредством подачи письменного предложения о цене имущества) формах.

Согласно ст.19 закона о приватизации *специализированным аукционом* признается способ продажи акций на открытых торгах, при котором все победители получают акции ОАО по единой цене за одну акцию. Единая цена продажи определяется по следующим правилам:

а) при расчете единой цены продажи учитываются только денежные средства претендентов, допущенных к участию в специализированном аукционе;

б) единая цена продажи рассчитывается таким образом, чтобы она обеспечивала максимально возможный коэффициент реализации акций, который определяется как отношение количества акций, подлежащих передаче победителям специализированного аукциона, к количеству продаваемых акций.

Коэффициент реализации акций не должен быть менее 0,95. Количество акций, получаемых победителем, определяется путем деления суммы денежных средств, указанной в заявке победителя, на единую цену продажи.

Также 12 августа 2002 г. датируется Постановление Правительства РФ №584, которым было утверждено «Положение о проведении конкурса по продаже государственного или муниципального имущества».

Согласно ст.20 нового закона о приватизации *на конкурсе* могут продаваться предприятие как имущественный комплекс или акции созданного при приватизации ОАО, которые составляют более 50% уставного капитала указанного общества, если в отношении указанного имущества его покупателю необходимо выполнить определенные условия. Право приобретения государственного или муниципального имущества принадлежит тому покупателю, который предложил в ходе конкурса наиболее высокую цену за указанное имущество, но только при выполнении таким покупателем условий конкурса. Конкурс, в котором принял участие лишь один участник, признается несостоявшимся. При равенстве двух и более предложений о цене государственного или муниципального имущества победителем признается тот участник, чья заявка была подана раньше других заявок.

Условия конкурса могут предусматривать:

- сохранение определенного числа рабочих мест;
- переподготовку и (или) повышение квалификации работников;
- ограничение изменения профиля деятельности унитарного предприятия или назначения отдельных объектов социально-культурного, коммунально-бытового или транспортного обслуживания населения либо прекращение их использования;
- проведение реставрационных, ремонтных и иных работ в отношении объектов культурного наследия, объектов социально-культурного и коммунально-бытового назначения.

Условия конкурса не подлежат изменению, и указанный их перечень является исчерпывающим. Срок выполнения условий конкурса не может превышать один год.

В случае если объектом продажи на конкурсе являются акции ОАО, победитель конкурса до перехода к нему права собственности на указанные акции осуществляет голосование в органах управления этого общества по указанным акциям по своему усмотрению, за исключением голосования по следующим вопросам:

- внесение изменений и дополнений в учредительные документы ОАО;
- отчуждение, залог, сдача в аренду, совершение иных способов привести к отчуждению имущества открытого акционерного общества действий, если стоимость такого имущества превышает 5% уставного капитала ОАО или более чем в 50 тыс. раз превышает установленный федеральным законом МРОТ;
- залог и отчуждение недвижимого имущества ОАО;
- получение кредита в размере более чем 5% стоимости чистых активов ОАО;
- учреждение товариществ и хозяйственных обществ;
- эмиссия ценных бумаг, не конвертируемых в акции ОАО;
- утверждение годового отчета, бухгалтерского баланса, счетов прибыли и убытков ОАО, а также распределение его прибыли и убытков.

Победитель конкурса не вправе осуществлять голосование по вопросу реорганизации или ликвидации ОАО. Открытое акционерное общество, акции которого были проданы на конкурсе, до момента выполнения победителем конкурса его условий не вправе принимать решение об изменении уставного капитала, о проведении эмиссии дополнительных акций и иных конвертируемых в акции указанного общества ценных бумаг.

В случае продажи имущественного комплекса унитарного предприятия до перехода к победителю конкурса права собственности указанное унитарное предприятие не вправе без согласования с победителем конкурса и собственником совершать следующие виды действий:

- сокращать численность работников указанного унитарного предприятия;
- совершать сделки (несколько взаимосвязанных сделок), цена которых превышает 5% балансовой стоимости активов указанного унитарного предприятия на дату утверждения его последнего балансового отчета или более чем в 50 тыс. раз превышает установленный федеральным законом МРОТ, а также сделки (несколько взаимосвязанных сделок), связанные с возможностью отчуждения прямо или косвенно имущества, стоимость которого превышает 5% балансовой стоимости активов указанного унитарного предприятия на дату утверждения его последнего балансового отчета или более чем в 50 тыс. раз превышает установленный федеральным законом МРОТ;
- получать кредиты;

- осуществлять выпуск ценных бумаг;
- выступать учредителем хозяйственных товариществ или обществ, а также приобретать и отчуждать акции (доли) в уставном (складочном) капитале хозяйственных товариществ или обществ.

В случае неисполнения победителем конкурса условий, а также ненадлежащего их исполнения, в том числе нарушения промежуточных или окончательных сроков исполнения таких условий и объема их исполнения, договор купли-продажи государственного или муниципального имущества расторгается по соглашению сторон или в судебном порядке с одновременным взысканием с покупателя неустойки. Указанное имущество остается соответственно в государственной или муниципальной собственности, а полномочия покупателя в отношении указанного имущества прекращаются.

Постановлением Правительства РФ от 25 сентября 2002 г. № 707 было утверждено «Положение о реализации договоров аренды федерального имущества с правом выкупа, заключенных до вступления в силу Федерального закона «О приватизации государственного и муниципального имущества». Согласно данному документу в случае направления арендатором заявления с соответствующей просьбой в Минимущество России (его территориальный орган) в двухмесячный срок рассматривает поступившие документы и привлекает независимого оценщика для оценки арендованного имущества на дату подачи заявления о выкупе.

В случае если рыночная стоимость арендованного имущества на дату подачи заявления о выкупе составит 10 тыс. установленных федеральным законом МРОТ или меньше, принимается решение о продаже этого имущества арендатору.

В случае если рыночная стоимость арендованного имущества на дату подачи заявления составит более 10 тыс. установленных федеральным законом МРОТ, Минимущество России (его территориальный орган) направляет арендатору предложение о совместном создании ОАО с внесением арендуемого имущества в качестве вклада государства в его уставный капитал. Вкладом арендатора может быть как имущество, созданное за счет аренды федерального имущества, так и иное имущество, принадлежащее арендатору на праве собственности.

В случае согласия арендатора Минимущество России (его территориальный орган) в месячный срок рассматривает поступившие документы и принимает решение о внесении от имени Российской Федерации арендуемого федерального имущества в качестве вклада в уставный капитал ОАО, создаваемого совместно с арендатором с предоставлением последнему права первоочередного приобретения акций указанного общества.

Количество акций создаваемого ОАО, передаваемых Российской Федерации в лице Минимущества России и арендатору, определяется пропорционально вкладам, внесенным соответственно РФ и арендатором. Цена подлежащих продаже акций определяется на основании отчета независимого оценщика, привлекаемого продавцом. Двум и более арендаторам акции про-

даются пропорционально количеству принадлежащих им акций ОАО. В случае если в течение двух месяцев арендатор не воспользуется своим правом первоочередного приобретения акций, такие акции подлежат приватизации в порядке и способами, предусмотренными новым законом о приватизации.

Наконец, Постановлением Правительства РФ от 28 ноября 2002 г. № 845 были утверждены «Правила привлечения брокеров для продажи находящихся в государственной и муниципальной собственности акций открытых акционерных обществ *через организатора торговли на рынке ценных бумаг*».

Отбор брокеров должен осуществляться посредством проведения конкурса. Критериями отбора брокеров являются наибольший объем торгового оборота брокера за последние полгода и предшествующий период работы брокера, в течение которого к нему не применялись санкции со стороны органа, регулирующего рынок ценных бумаг.

На основе полученных предложений организация, наделенная полномочиями по продаже имущества, находящегося в государственной или муниципальной собственности, выбирает брокера, предложившего наименьший размер премии за превышение цены продажи акций над начальной ценой, и подписывает с ним договор поручения. В случае если 2 или более предложений содержат одинаковый размер премии, предпочтение отдается брокеру, предложение которого поступило раньше. В числе его основных условий фигурирует и продажа акций по цене не ниже начальной. Мотивация брокера обеспечивалась посредством выплаты вознаграждения (не более 0,3% начальной цены продажи акций) и премии за превышение цены продажи акций над их начальной ценой (не более 1% разницы между этими ценами).

В дальнейшем, несмотря на издание российским правительством до конца 2002 г. ряда нормативно-правовых актов, которыми конкретизировался механизм базовых способов приватизации и в которые в дальнейшем неоднократно вносились изменения и дополнения¹, так и не была создана прикладная нормативная база именно по тем методам, которые явно неординарны для всей российской приватизационной практики и потенциально наиболее заманчивы для различных групп интересов с точки зрения организации их лоббирования: продажа акций ОАО по результатам доверительного управления², продажа за пределами территории России находящихся в го-

¹ Например, в 2005 г. были внесены изменения в положение, регулирующее продажу акций на специализированном аукционе (см. ниже п. 4.3.2).

² В настоящее время порядок передачи в доверительное управление закрепленных в федеральной собственности акций АО, созданных в процессе приватизации, и заключения договоров управления этими акциями регулируется Постановлением Правительства РФ от 7 августа 1997 г. № 989 (в последующих редакциях), которым утверждены правила проведения соответствующих конкурсов и образцы типовых документов. Однако при этом необходимо подчеркнуть, что данный механизм не предусматривает возможности отчуждения переданных в доверительное управление акций в период действия договора и после завершения срока доверительного управления в случае исполнения условий договора доверительного управления. Разумеется, в случае последующей продажи акций доверительный управляющий впра-

сударственной собственности акций ОАО¹ и внесение государственного или муниципального имущества в качестве вклада в уставные капиталы ОАО.

К тому же после административной реформы в самом конце 2005 г. потребовалось утверждение новых Правил разработки прогнозного плана (программы) приватизации федерального имущества вместо прежних, появившихся летом 2002 г., а также внесение изменений в действовавшие Правила подготовки и принятия решений об условиях приватизации федерального имущества.

Таким образом, в целом можно констатировать, что в основу нового приватизационного законодательства была положена идея повышения бюджетного эффекта приватизации посредством сохранения ориентации на индивидуальную стратегию продаж с учетом анализа рынка (платежеспособного спроса) и применения новых методов приватизации.

Традиционный арсенал методов, хорошо известных из практики 1990-х годов и широко использовавшихся в период действия закона о приватизации 1997 г., и даже еще до него (акционирование, аукцион и специализированный аукцион, конкурс), дополнялся принципиально новыми методами:

- 1) продажа имущества путем публичного предложения;
- 2) продажа имущества без объявления цены;
- 3) продажа акций открытого акционерного общества по результатам доверительного управления;
- 4) продажа за пределами территории России находящихся в государственной собственности акций ОАО;
- 5) продажа акций через организатора торговли на рынке ценных бумаг.

Предполагалось, что возможность использования таких новых методов при сохранении акцента на единичные крупные сделки по ликвидным пакетам акций посредством аукционов и спецаукционов должна была решить проблему создания адекватного инструментария приватизации (помимо простого преобразования в ОАО), позволяющего избавить государство от неликвидных активов при одновременном стимулировании минимального спроса со стороны частных лиц и малого бизнеса.

ве участвовать в стандартных приватизационных процедурах, как и другие потенциальные участники.

¹ Продажа госпакета акций ОАО «НК «ЛУКОЙЛ» (5,9%) на Лондонской фондовой бирже в конце 2002 г. через ОАО «Компания проектной приватизации», созданное в конце 2000 г., вызвала парламентский запрос ввиду явного отсутствия прозрачности по указанной сделке и того, что вырученные денежные средства поступили в федеральный бюджет только в мае 2003 г. Справедливости ради необходимо отметить, что в 2002–2003 гг. ОАО «Компания проектной приватизации», куда вносился госпакет акций «ЛУКОЙЛа», входило в десятку крупнейших плательщиков дивидендов в федеральный бюджет.

2.2. ОСНОВНЫЕ ХАРАКТЕРИСТИКИ ПРИВАТИЗАЦИИ И ЕЕ РЕАЛЬНЫЕ ИТОГИ

В самом общем виде динамика приватизационного процесса в России за 1997–2008 гг. представлена в *табл. 19*.

Выбор таких временных границ обусловлен, с одной стороны, необходимостью выявить сходства и отличия приватизации 2000-х годов по сравнению тем, что происходило в этой сфере в 1997–1999 гг., т. е. в период финансового кризиса² и политической неопределенности, совпавшего с принятием второго закона о приватизации 1997 г., а с другой — тем, что естественным рубежом в оценке всех показателей развития страны стал 2008 г., когда ее экономика оказалась под жестким прессингом мирового финансово-экономического кризиса.

Как хорошо видно из *табл. 19*, стабилизация политической ситуации в России и переход к экономическому росту после 1998–1999 гг. переломили нисходящую траекторию приватизационного процесса, наблюдавшуюся после окончания массовой приватизации. Но только после принятия третьего закона о приватизации 2001 г., вступившего в силу весной 2002 г., можно говорить о явном расширении ее масштабов. В 2000–2002 гг. ежегодное количество приватизированных предприятий (объектов) было на уровне показателей 1997–1998 гг. (2–3 тыс. ед.), когда российская экономика находилась под очевидным воздействием финансового кризиса.

Всего за 2003–2007 гг. сменили форму собственности почти в 4,2 раза больше государственных и муниципальных предприятий и объектов государственного и муниципального имущества, чем за сопоставимый срок действия предыдущего закона о приватизации (1998–2002 гг.)³. Следует отметить постоянное год от года увеличение количества приватизированных предприятий и объектов, в результате чего в 2004–2005 гг. оно оказалось большим, чем в 1996 г. (4997 ед.), а в 2005–2006 гг. превзошло абсолютные показатели 1995 г. (10152 ед.). Показатели же 2008 г. (26198 ед.) выглядят просто рекордными, уступая только результатам 1993 г. (42924 ед.), когда имел место пик массовой приватизации, но превышая результаты 1994 г. (21905 ед.).

Однако при этом основную массу приватизируемого имущества составили не имущественные комплексы унитарных предприятий, а объекты иного государственного и муниципального имущества, причем относившиеся в основном к муниципальной собственности (*табл. 20*). Если в 2003 г. на унитар-

² В связи с этим необходимо напомнить, что финансовый кризис 1997–1998 гг. венчал завершение трансформационного спада в российской экономике, длившегося все 90-е годы, будучи связанным с кризисом некоторых «emerging markets» (страны Юго-Восточной Азии и Латинской Америки), который не носил глобального характера, как в 2008–2010 гг.

³ Указанные временные рамки взяты для сравнения с учетом того, что законы о приватизации 1997 и 2001 гг. вступали в силу в середине соответствующих годовых интервалов, а новации получали отображение в статистической отчетности лишь со следующего календарного года (1998 и 2003 гг. соответственно).

Таблица 19. Динамика приватизации государственного и муниципального имущества в 1997–2008 гг.

Период	Количество приватизированных предприятий (объектов), всего	
	единиц	в % к предыдущему году
1997	2743	54,9
1998	2129	77,6
1999	1536	72,1
1997–1999	6408	—
1998–1999	3665	—
2000	2274	148,0
2001	2287	100,6
2002	2557	111,8
2000–2002	7118	111,1*
2003	3344	130,8
2004	5163	154,3
2005	6549	126,8
2006	11391	173,9
2007	18667	163,9
2003–2007	45114	418,4**
2008	26198	140,3

* 2000–2002 гг. к 1997–1999 гг. (в %).

** 2003–2007 гг. к 1998–2002 гг. (в %).

Источник: Статистические бюллетени (далее — Сведения) о ходе приватизации государственных и муниципальных предприятий (объектов) (государственного и муниципального имущества) за январь — декабрь 1997 г. (с. 26), 1998 г. (с. 6), 1999 г. (с. 6), 2000 г. (с. 6), 2001 г. (с. 5), 2002 г. (с. 5), 2003 г. (с. 5), 2004 г. (с. 5), 2005 г. (с. 5), 2006 г. (с. 5), 2007 г. (с. 5), 2008 г. (с. 5). М.: Госкомстат России (Росстат); расчеты авторов.

ные предприятия пришлось около 13% общего числа всех приватизированных предприятий и объектов, то в 2007 г. — всего 1,6%, а в 2008 г. — около 1%.

Как следует из *табл. 20*, по приватизированным объектам иного государственного и муниципального имущества (помимо унитарных предприятий) доля муниципальных объектов была подавляющей, постоянно росла, составив около 94% за 6 лет (2003–2008 гг.). В 2007–2008 гг. доля муниципальных объектов даже превышала эту величину (94–97%). Несмотря на увеличение абсолютного количества приватизированных объектов по всем уровням пу-

ТАБЛИЦА 20. РАСПРЕДЕЛЕНИЕ ПРИВАТИЗИРОВАННЫХ ИМУЩЕСТВЕННЫХ КОМПЛЕКСОВ УНИТАРНЫХ ПРЕДПРИЯТИЙ И ОБЪЕКТОВ ИНОГО ГОСУДАРСТВЕННОГО И МУНИЦИПАЛЬНОГО ИМУЩЕСТВА ПО ФОРМАМ СОБСТВЕННОСТИ В 2000 – 2012 ГГ.

Период	Количество приватизированных предприятий (объектов)									
	всего		муниципальной собственности		собственности субъектов Российской Федерации		федеральной собственности			
	ед.	в % к предыдущему году	ед.	% к итогу	ед.	% к итогу	ед.	% к итогу	ед.	% к итогу
<i>Приватизированные предприятия (объекты) *</i>										
2000*	2274	148,0	1830	80,5	274	12,0	170	7,5		
2001*	2287	100,6	1931	84,4	231	10,1	125	5,5		
2002*	2557	111,8	2245	87,8	226	8,8	86	3,4		
2000 – 2002*	7118	—	6006	84,4	731	10,3	381	5,3		
2003	3344	130,8	2696	80,6	460	13,8	188	5,6		
2004	5163	154,4	4330	83,9	658	12,7	175	3,4		
2005	6549	126,8	5698	87,0	722	11,0	129	2,0		
2006	11391	173,9	9968	87,5	1302	11,4	121	1,1		
2007	18667	163,9	17432	93,4	1101	5,9	134	0,7		
2008	26198	140,3	25223	96,3	920	3,5	55	0,2		
2003 – 2008	71312	—	65347	91,65	5163	7,25	802	1,1		
<i>Приватизированные имущественные комплексы унитарных предприятий</i>										
2003	434	...	121	27,9	152	35,0	161	37,0		
2004	502	115,7	135	26,9	246	49,0	121	24,1		

Продолжение табл. 20

Период	Количество приватизированных предприятий (объектов)									
	всего		муниципальной собственности		собственности субъектов Российской Федерации		федеральной собственности			
	ед.	в % к предыдущему году	ед.	% к итогу	ед.	% к итогу	ед.	% к итогу		
2005	491	97,8	153	31,2	226	46,0	112	22,8		
2006	444	90,4	92	20,7	254	57,2	98	22,1		
2007	302	68,0	114	37,7	115	38,1	73	24,9		
2008	260	86,1	99	38,1	135	51,9	26	10,0		
2003–2008	2433	—	714	29,3	1128	46,4	591	24,3		
2009	366	140,8	139	38,0	87	23,75	140	38,25		
2010	217	59,3	64	29,5	56	25,8	97	44,7		
2011	276	127,2	77	27,9	80	29,0	119	43,1		
2012	228	82,6	57	25,0	102	44,7	69	30,3		
<i>Приватизированные объекты иного государственного и муниципального имущества (без продажи акций АО)</i>										
2003	2910	...	2575	88,5	308	10,6	27	0,9		
2004	4661	160,2	4195	90,0	412	8,8	54	1,2		
2005	6058	130,0	5545	91,5	496	8,2	17	0,3		
2006	10947	180,7	9876	90,2	1048	9,6	23	0,2		
2007	18365	167,8	17318	94,3	986	5,4	61	0,3		
2008	25938	141,2	25124	96,9	785	3,0	29	0,1		

Окончание табл. 20

Период	Количество приватизированных предприятий (объектов)							
	всего		муниципальной собственности		собственности субъектов Российской Федерации		федеральной собственности	
	ед.	в % к предыдущему году	ед.	% к итогу	ед.	% к итогу	ед.	% к итогу
2003–2008	68879	—	64633	93,8	4035	5,9	211	0,3
2009–2012**	...	...	...	...	...	...	...	...

* В статистической отчетности за 2000–2002 гг. отсутствовало разделение приватизированного государственного и муниципального имущества на имущественные комплексы унитарных предприятий и объекты иного имущества.

** В статистической отчетности за 2009–2012 гг. отсутствуют данные о приватизации объектов иного государственного и муниципального имущества (помимо унитарных предприятий).

Источники: Сведения о ходе приватизации государственных и муниципальных предприятий (объектов) (государственного и муниципального имущества) за январь—декабрь 2000 г. (с. 30), 2001 г. (с. 29), 2002 г. (с. 29), 2003 г. (с. 34, 47), 2004 г. (с. 34, 48), 2005 г. (с. 39, 50), 2006 г. (с. 28, 39), 2007 г. (с. 27, 37), 2008 г. (с. 27, 37), 2009 г. (с. 21), 2010 г. (с. 18), 2011 г. (с. 25), 2012 г. (с. 18) (2001–2013); расчеты авторов.

бличной власти, доля собственности субъектов РФ (регионов) за эти годы сократилась почти вдвое (с 10,6% в 2003 г. до 3% в 2008 г.), а удельный вес федеральных объектов был и вовсе маргинальным (менее 1%, за исключением 2004 г.).

В структуре же приватизированных унитарных предприятий наиболее весомой оказалась доля предприятий, находившихся до приватизации в собственности субъектов РФ (регионов) (46,4% за 2003–2008 гг.), удельный вес муниципальных и федеральных предприятий составил несколько более 29 и 24% соответственно.

При явном сокращении абсолютного количества приватизированных унитарных предприятий после 2004 г. можно говорить о том, что доля муниципальных предприятий скорее росла¹, доля региональных — не имела четко определенной направленности, а федеральных — колебалась примерно в одном диапазоне (22–24%), резко сократившись до 10% в 2008 г. при увеличении доли региональных предприятий почти до 52%.

В последующие годы в этой структуре произошли серьезные сдвиги, заключающиеся в большом росте удельного веса федеральных предприятий, который в 2009 г. примерно соответствовал уровню 2003 г., а в 2010–2011 гг. достиг максимальных величин (43–44%). Доли приватизированных региональных и муниципальных предприятий, напротив, сократились до 25–30% по каждой категории. Общая численность приватизированных имущественных комплексов унитарных предприятий в 2010 г. достигла минимума (217 ед.), хотя в 2009 г. и 2011 г. имел место рост их количества по сравнению с предыдущим годом. В 2012 г. общее число приватизированных унитарных предприятий вновь сократилось и оказалось близко к минимуму 2010 г. (228 ед.). При этом сократился удельный вес приватизированных федеральных предприятий (до 30%), за счет чего выросла доля региональных предприятий (почти до 45%), доля муниципальных предприятий сократилась незначительно, составив 1/4 всех приватизированных унитарных предприятий.

В целом же в общей массе приватизированных предприятий и объектов в 2003–2008 гг. доля муниципальной собственности выросла почти до 92% по сравнению с 84,4% в 2000–2002 гг. При этом резко сократился удельный вес федеральных предприятий и объектов с 5,3 до 1,1%. Доля предприятий и объектов, находившихся в собственности субъектов РФ, уменьшилась примерно незначительно (с 10,3 до 7,3%).

Определенные сдвиги произошли и в структуре применявшихся методов приватизации (табл. 21 и 22).

Общим фоном стала тенденция сокращения абсолютного количества приватизированных унитарных предприятий, как преобразованных в ОАО (началась с 2005 г.), так и тех, чьи имущественные комплексы были проданы (началась с 2006 г.).

¹ Исключением из этой тенденции явился 2006 г., когда в структуре приватизированных унитарных предприятий наблюдались максимальная доля региональных предприятий (более 57%) и минимальная доля муниципальных (менее 21%).

Таблица 21. РАСПРЕДЕЛЕНИЕ ПРИВАТИЗИРОВАННЫХ ИМУЩЕСТВЕННЫХ КОМПЛЕКСОВ УНИТАРНЫХ ПРЕДПРИЯТИЙ ПО СПОСОБАМ ПРИВАТИЗАЦИИ В 2000–2012 гг.

Период	Всего	Преобразова- ние в ОАО	Продажа имущественных комплексов ГУПов и МУПов						Иное отчуждение имуще- ственных комплексов ГУПов и МУПов в соот- ветствии с законодатель- ством о приватизации	
			всего	на аукционе	на конкурсе	посредством публичного предложения	без объяв- ления цены	всего	из них продажа по заключенно- му ранее дого- вору аренды с правом выкупа	
2000*	...	199	...	...	...	—	—	...	...
2001*	...	125	...	...	...	—	—	...	...
2002*	...	125	...	...	...	—	—	...	...
2000–2002	...	449	...	...	...	—	—	...	...
2003	434	314	47	64	4	4	—	5	5	
2004	502	414	48	20	16	4	4	—	—	
2005	491	396	51	38	5	—	—	1	1	
2006	444	386	32	24	1	1	1	—	—	
2007	302	254	20	24	3	1	1	—	—	
2008	260	225	14	19	2	—	—	—	—	
2003–2008	2433	1989	212	189	31	6	6	6	6	
2009	366	355	7	2	2	—	—	—	—	
2010	217	215	—	—	2	—	—	—	—	

Окончание табл. 21

Период	Всего	Преобразова- ние в ОАО	Продажа имущественных комплексов ГУПов и МУПов					Иное отчуждение имуще- ственных комплексов ГУПов и МУПов в соот- ветствии с законодатель- ством о приватизации	
			всего	на аукционе	на конкурсе	посредством публичного предложения	без объяв- ления цены	всего	из них продажа по заключенно- му ранее дого- вору аренды с правом выкупа
2011	276	254	18	15	1	2	—	4	4
2012	228	225	2	1	—	1	—	1	—

* В статистической отчетности за 2000–2002 гг. данные об иных способах приватизации унитарных предприятий (помимо созда-
ния ОАО) не выделялись.

Источники: Сведения о ходе приватизации государственных и муниципальных предприятий (объектов) государственного и муниципального
имущества) за январь—декабрь 2000 г. (с. 6, 9), 2001 г. (с. 5, 8), 2002 г. (с. 5, 8), 2003 г. (с. 5, 9), 2004 г. (с. 5, 9), 2005 г. (с. 5, 9), 2006 г. (с. 5, 9), 2007 г. (с. 5,
8), 2008 г. (с. 5, 8), 2009 г. (с. 7), 2010 г. (с. 7), 2011 г. (с. 7), 2012 г. (с. 7) (2001–2013); расчеты авторов.

Таблица 22. РАСПРЕДЕЛЕНИЕ ПРИВАТИЗИРОВАННЫХ ОБЪЕКТОВ ИНОГО ГОСУДАРСТВЕННОГО И МУНИЦИПАЛЬНОГО ИМУЩЕСТВА ПО СПОСОБАМ ПРИВАТИЗАЦИИ В 2000 – 2008 ГГ.

Период	Всего	Продажа иного государственного и муниципального имущества (без продажи акций АО)					Внесение государственного и муниципального имущества в качестве вклада в уставные капиталы ОАО		Иное отчуждение государственного и муниципального имущества в соответствии с законодательством о приватизации	
		всего	на аукционе	на коммерческом конкурсе	посредством публичного предложения	без объявления цены	всего	из них продажа по заключенному ранее договору аренды с правом выкупа		
2000	2138	1724*	1460	264	—	—	2	412**	410	
2001	2192	1718*	1473	245	—	—	16	458**	458	
2002	2452	1589*	1407	182	—	—	20	843**	840	
2000–2002	6782	5031*	4340	691	—	—	38	1713**	1708	
2003	2910	2217	1880	—	268	69	34	659	561	
2004	4661	3550	3017	—	376	157	42	1069	553	
2005	6058	5255	4455	—	610	190	22	781	222	
2006	10947	7500	6449	—	885	166	24	3423	230	
2007	18365	9231	7717	—	1279	235	44	9090	295	

Окончание табл. 22

Период	Продажа иного государственного и муниципального имущества (без продажи акций АО)				Внесение государственного и муниципального имущества в качестве вклада в уставные капиталы ОАО	Иное отчуждение государственного и муниципального имущества в соответствии с законодательством о приватизации
	всего	на аукционе	на коммерческом конкурсе	посредством публичного предложения			без объявления цены
2008	25938	8302	6968	1067	267	17598
2003–2008	68879	36055	30486	4485	1084	32620
						418
						2279

* Включая продажу акций ОАО, созданных в процессе приватизации на аукционе и коммерческом конкурсе: в 2000 г. — 63 ед., в 2001 г. — 30 ед., в 2002 г. — 20 ед. (без продаж акций ОАО, созданных в процессе приватизации на специализированном аукционе и работникам обществ).

** Помимо выкупа имущества, сданного в аренду, также отчуждение находящихся в государственной (муниципальной) собственности акций ОАО, созданных в процессе приватизации, владельцам государственных (муниципальных) ценных бумаг, удостоверяющих право приобретения таких акций: в 2000 г. — 2 ед. (по 1 ед., относившейся к собственности субъектов РФ и муниципальной собственности), в 2002 г. — 3 ед. (2 ед., относившихся к собственности субъектов РФ, и 1 ед., относившаяся к муниципальной собственности).

Источники: Сведения о ходе приватизации государственных и муниципальных предприятий (объектов) (государственного и муниципального имущества) за январь — декабрь 2000 г. (с. 6, 9), 2001 г. (с. 5, 8), 2002 г. (с. 5, 8), 2003 г. (с. 5, 9), 2004 г. (с. 5, 9), 2005 г. (с. 5, 9), 2006 г. (с. 5, 9), 2007 г. (с. 5, 8), 2008 г. (с. 5, 8) (2001–2009); расчеты авторов.

Более 80% всех приватизированных за 6 лет (2003–2008 гг.) унитарных предприятий были преобразованы в открытые акционерные общества (ОАО), причем начиная с 2004 г. этот показатель не опускался ниже 80%. Продажа имущественных комплексов унитарных предприятий осуществлялась преимущественно традиционными способами (аукцион, конкурс). Интересно, что аукционная продажа (212 ед. за 2003–2008 гг.) лишь ненамного обошла конкурсную (189 ед.), причем в 2003 г. и 2007–2008 гг. последняя преобладала. С помощью новых методов, введенных законом о приватизации 2001 г. (публичное предложение, продажа без объявления цены), было реализовано всего 8,4% всех проданных имущественных комплексов (максимальное значение в 2004 г. — 22,7%).

В 2009–2012 гг. в структуре приватизированных унитарных предприятий по способам приватизации по-прежнему доминировало акционирование, причем удельный вес предприятий, приватизированных таким способом, стал превышать 90%. В 2009 г., когда приватизационный процесс в полной мере стал испытывать воздействие финансово-экономического кризиса, количество имущественных комплексов унитарных предприятий, проданных на аукционе, по сравнению с 2008 г. уменьшилось вдвое, а реализованных на конкурсе — в 9,5 раза. В 2010 г. приватизация унитарных предприятий (помимо акционирования) вообще ограничилась продажей имущественных комплексов всего 2 предприятий посредством публичного предложения. В 2011 г. возобновились продажи имущественных комплексов унитарных предприятий на аукционе (15 ед., соответствует уровню 2008 г.), но практически не использовались конкурс и новые методы продаж. В 2012 г. имущественные комплексы только 3 из 228 унитарных предприятий были приватизированы способами, отличными от акционирования.

Несколько иная картина наблюдалась при приватизации иного государственного и муниципального имущества.

В 2003–2008 гг. более 52% объектов было приватизировано путем продажи, причем основным ее способом был аукцион (почти 85%), примерно как и в 2000–2002 гг. (более 86%). И хотя количество объектов, проданных посредством публичного предложения (4485 ед.) и без объявления цены (1084 ед.), было довольно внушительным, многократно превышающим количество приватизированных теми же методами имущественных комплексов унитарных предприятий, на их долю пришлось всего около 15% всех продаж (максимальное значение в 2007–2008 гг. — более 16%). С количественной точки зрения можно говорить о том, что вклад этих новых способов приватизации примерно соответствовал доле имущества, проданного в 2000–2002 гг. на коммерческом конкурсе (13,7%).

В 2008 г. впервые с начала 2000-х годов произошло сокращение абсолютного количества объектов, приватизированных путем продажи (примерно на 10%), причем этот тренд коснулся как классической аукционной продажи, так и продажи посредством публичного предложения. Выросло (на 13,6%) лишь количество объектов, проданных без объявления цены. В результате

совокупная доля объектов, приватизированных с помощью новых способов, осталась на уровне 2007 г.

В данных за 2003–2008 гг. явно выделяется как большое количество объектов (более 32,6 тыс. ед.), попадающих в категорию «иное отчуждение государственного и муниципального имущества в соответствии с законодательством о приватизации», так и их высокий удельный вес (более 47%), намного превзошедший аналогичный показатель для 2000–2002 гг. (менее $\frac{1}{4}$). В 2007 г. они составили почти половину всех приватизированных объектов иного государственного и муниципального имущества (около 9,1 тыс. ед.), а в 2008 г. — более $\frac{2}{3}$ (около 17,6 тыс. ед.).

Публикуемая статистическая отчетность позволяет содержательно охарактеризовать лишь одну составляющую данной категории приватизированных объектов — продажу имущества по ранее заключенному договору аренды с правом выкупа. Всего за 6 лет (2003–2008 гг.) на их долю пришлось всего 7% общего количества таких объектов. При этом если в 2003 г. объекты, выкупленные по ранее заключенным договорам аренды с правом выкупа, составили более 85% всех объектов, попавших в категорию «иное отчуждение государственного и муниципального имущества в соответствии с законодательством о приватизации», то в последующие годы их доля стабильно падала, сократившись до менее чем 10% в 2006 г. и откровенно мизерной величины в 2–3% в 2007–2008 гг.¹

Еще одним способом приватизации являлось внесение государственного или муниципального имущества в качестве вклада в уставный капитал ОАО, но его роль была незначимой, хотя абсолютное число таких случаев в 2003–2008 гг. (204 ед.) многократно выросло по сравнению с 1998–2002 гг. (46 ед.). В 2008 г., несмотря на некоторое сокращение абсолютного числа случаев внесения государственного или муниципального имущества в качестве вклада в уставный капитал ОАО по сравнению с 2007 г., оно соответствовало совокупной величине за трехлетний период 2000–2002 гг. (38 ед.).

Говоря о преобладании имущества, находящегося в собственности регионов (субъектов РФ) и муниципалитетов, среди объектов приватизации в 2000-е годы, необходимо отметить, что катализатором приватизации на локальном уровне стал процесс разграничения полномочий между различными уровнями публичной власти, интенсифицировавшийся с принятием в 2003 г. Федеральных законов «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (№ 95-ФЗ) и «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (№ 131-ФЗ). Действующее законодательство допускает участие регионов и муниципалитетов в хозяйственных

¹ Несомненно, отсутствие в официальной статистике середины 2000-х годов данных о способах и условиях приватизации более 30 тыс. объектов представляет серьезную информационную лауну и большое «белое пятно» для анализа приватизационных процессов в России.

обществах и функционирование унитарных предприятий соответствующего уровня власти, однако ограничивая его целями и задачами осуществления своих полномочий и решения вопросов местного значения, круг которых определен указанными федеральными законами.

Таким образом, в условиях середины 2000-х годов стратегией регионов и муниципалитетов стала продажа значительной части принадлежащего им имущества, прежде всего непрофильного.

Однако этот процесс нередко сталкивается с такими серьезными проблемами, как отсутствие спроса на выставляемые на продажу пакеты акций ввиду сложившейся структуры собственности в хозяйственных обществах, небольшого размера предлагаемых к продаже пакетов, сложного финансово-экономического положения многих предприятий. Одним из вариантов преодоления указанных проблем является практика продажи находившихся в федеральной собственности акций единым лотом с акциями той же компании, но находившимися в собственности субъектов РФ. Так, в 2005 г. была осуществлена продажа федерального пакета акций ОАО «Морской порт Санкт-Петербург» совместно с акциями, находящимися в городской собственности. На аукцион выставлялся совокупный пакет акций в размере 48,8% уставного капитала указанного общества, включая 20% акций, находившихся в федеральной собственности. Цена продажи акций составила 802,5 млн руб., включая 328,9 млн руб. по федеральному пакету¹.

Гораздо меньше проблем с приватизацией объектов недвижимого имущества, что хорошо иллюстрируют данные о приватизации имущества, находившегося в региональной и муниципальной собственности в 2004 и 2009 гг. (табл. 23).

Так, в 2004 г. количество приватизированных объектов недвижимого имущества составило почти 95% числа объектов, включенных в годовую программу приватизации на уровне субъектов РФ, на муниципальном уровне — около 69%, в 2009 г. в период финансово-экономического кризиса эти показатели упали до 56–58%.

В то же время приватизированные унитарные предприятия в 2004 г. составили порядка 49% числа объектов, включенных в годовую программу приватизации на региональном уровне, на муниципальном уровне — около 1/4, такая же ситуация наблюдалась и 5 лет спустя. Применительно к АО, акции которых подлежали приватизации, в 2004 г. аналогичные показатели составили около 48% на уровне субъектов РФ и менее 1/3 — на муниципальном уровне, в 2009 г. эти величины были на уровне около 43% и более 62% соответственно.

При этом можно отметить, что по сравнению с периодом, непосредственно предшествовавшим началу масштабного разграничения полномочий между уровнями публичной власти (2004 г.) на муниципальном уровне, многократно выросло количество включенных в программу приватизации и реально приватизированных объектов недвижимого имущества и паке-

¹ Отчет ФАУФИ, 2006.

Таблица 23. Выполнение приватизационных программ субъектов РФ и муниципальных образований в 2004 и 2009 гг.

Уровень публичной власти	АО, акции которых подлежат приватизации		Унитарные предприятия		Объекты недвижимого имущества (2004 г.) и иного (2009 г.) имущества	
	включено в программу приватизации	приватизировано	включено в программу приватизации	приватизировано	включено в программу приватизации	приватизировано
Имущество субъектов РФ	1068	510	652	317	618	585
Муниципальное имущество	919	296	462	116	8236	5667
Имущество субъектов РФ	482	207	266	132	4297	2500
Муниципальное имущество	4088	2544	445	118	40634	22876

Источник: Материалы к заседанию правительства РФ 17 марта 2005 г.; Отчет о выполнении прогнозного плана приватизации, 2010.

тов акций, чего нельзя сказать применительно к унитарным предприятиям (в 2009 г. наблюдались примерно те же показатели). На региональном уровне серьезное расширение масштабов приватизации недвижимости сопровождалось прямо противоположной тенденцией в отношении АО, акции которых подлежали приватизации, и унитарных предприятий.

Несмотря на то что с количественной точки зрения, как было показано выше, основную массу объектов приватизации в 2000-е годы составило имущество, находящееся в собственности регионов (субъектов РФ) и муниципалитетов, задача приватизации федерального имущества, составляющего ядро всего массива имущества всех уровней публичной власти, так или иначе присутствовала во всех программах, принимавшихся российским правительством в 2000-е годы¹. В качестве ее основных объектов фигурировали федеральные государственные унитарные предприятия, которые не обеспечивают выполнение государственных функций, и находящиеся в федеральной собственности акции (доли в уставном капитале) хозяйственных обществ, деятельность которых не связана со стратегическими интересами государства по обеспечению национальной безопасности. Что касается приватизации объектов недвижимости, то она рассматривалась в контексте вопросов вовлечения недвижимого имущества в хозяйственный оборот в разделах программ, посвященных развитию рынка земли и недвижимости. При этом необходимо отметить, что такие важные аспекты приватизации, как целесообразность ее проведения, последовательность, глубина, пределы, а также конкретные количественные параметры в целом, в правительственных программах не затрагивались ни применительно к конкретным отраслям, ни к экономике в целом.

Лишь некоторые ориентиры упоминались руководителями органов власти. Так, в статье являвшегося в начале 2000-х годов министром имущественных отношений РФ Ф.Р.Газизуллина в качестве предстоящих задач в течение 3 лет (до 2006 г.) рассматривались реорганизация, ликвидация и приватизация 7–8 тыс. федеральных государственных унитарных пред-

¹ Имеются в виду Основные направления социально-экономической политики правительства РФ на долгосрочную перспективу, одобренные на заседании правительства РФ 28 июня 2000 г.; План действий правительства РФ в области социальной политики и модернизации экономики на 2000–2001 гг., утвержденный Распоряжением Правительства РФ от 26 июля 2000 г. № 1072-р (в многочисленных последующих редакциях); Программа социально-экономического развития РФ на среднесрочную перспективу (2002–2004 годы), утвержденная Распоряжением Правительства РФ от 10 июля 2001 г. № 910-р (в последующей редакции Постановления Правительства РФ от 6 июня 2002 г. № 388); Программа социально-экономического развития РФ на среднесрочную перспективу (2003–2005 гг.), утвержденная Распоряжением Правительства РФ от 15 августа 2003 г. № 1163-р; Программа социально-экономического развития РФ на среднесрочную перспективу (2006–2008 гг.), утвержденная Распоряжением Правительства РФ от 19 января 2006 г. № 38-р; Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 г., утвержденная Распоряжением Правительства РФ от 17 ноября 2008 г. № 1662-р; Основные направления деятельности правительства РФ на период до 2012 г., утвержденные Распоряжением Правительства РФ от 17 ноября 2008 г. № 1663-р.

приятый из имевшихся 9,8 тыс. предприятий данной организационно-правовой формы. По оценке Минимущества России, в федеральной собственности должны были остаться не более 25–30 тыс. государственных учреждений и 500 пакетов акций¹.

Исходя из требований нового приватизационного закона Распоряжением Правительства РФ от 20 августа 2002 г. №1155-р был утвержден Прогнозный план (программа) приватизации федерального имущества на 2003 г., а еще через год форму нормативно-правового акта приобрела сформированная на основании предложений Минимущества России программа приватизации на среднесрочную перспективу. Соответствующий документ (Прогнозный план (программа) приватизации федерального имущества на 2004 г. и основные направления приватизации федерального имущества до 2006 г.) был утвержден Распоряжением Правительства РФ от 15 августа 2003 г. №1165-р. При этом впервые декларировался трехлетний временной горизонт приватизационной программы (период 2004–2006 гг.)² и ставилась цель к 2006 г. приватизировать все имущество, которое не имеет отношения к выполнению государственных функций.

В документе определялась последовательность действий государства по приватизации тех или иных предприятий (объектов), включая масштабные продажи федеральных пакетов акций. В качестве основных ориентиров для реализации приватизационных программ в корпоративном секторе была заявлена продажа в 2004 г. всех принадлежащих государству пакетов акций, составляющих до 25% уставного капитала, в 2005 г. — составляющих до 50% уставного капитала, а всех остальных, за исключением стратегических, — в 2006 г.

Еще более определенно и конкретно ставился этот вопрос в материале Минимущества России «Ключевые проблемы повышения эффективности управления федеральной собственностью и основные направления дивидендной политики», где прямо формулировались задачи в основном завершить приватизацию и окончательно сформировать систему управления федеральным имуществом на принципах максимальной эффективности к 1 января 2008 г. при удвоении доходов от его использования по отношению к бюджетному заданию 2004 г.

Эта весьма амбициозная программа требовала, по оценке Минимущества России, ежегодной продажи акций 4000 акционерных обществ (включая реорганизованные ФГУПы). По ее завершении предполагалось сохранение в федеральной собственности не более 2 тыс. государственных предприятий и некоторого количества пакетов акций в стратегических акционерных об-

¹ См.: Газизуллин, 2003, с. 8–9. Статья написана по материалам доклада автора на все-российском совещании «О реализации задач в сфере имущественных отношений, поставленных президентом РФ в посланиях Федеральному Собранию РФ «Россия должна быть сильной и конкурентоспособной» и «О бюджетной политике на 2003 год» (Москва, 26–27 ноября 2002 г.).

² При этом тем не менее этот документ, как и почти все последующие, реально содержал перечни приватизируемого имущества только на 1 год вперед.

щества, обеспечивающих выпуск уникальной продукции (товаров, услуг), имеющей стратегическое значение для обеспечения национальной безопасности, или представляющих объекты инфраструктуры федерального значения, действующие в неконкурентном секторе экономики.

Однако, как будет показано ниже, степень практической реализации этих подходов оказалась крайне невысокой. По сравнению с первым таким трехлетним планом на 2004–2006 гг. в последующие годы ориентиры приватизационных программ, излагавшиеся в прогнозных планах (программах) приватизации федерального имущества вплоть до конца десятилетия¹, стали менее конкретными и нередко содержательно повторяли предыдущие.

Так, во всех прогнозных планах, содержащих задачу сокращения числа унитарных предприятий, присутствовал тезис о том, что в течение последующих трех лет будут предложены к приватизации все федеральные государственные унитарные предприятия, не обеспечивающие выполнения государственных функций. Каждый из прогнозных планов содержал положения, согласно которым приватизации в обозримом будущем подлежали все принадлежащие государству пакеты акций, не достигающие мажоритарной величины, за исключением акций АО специально выделяемых категорий (участвующие в формировании интегрированных структур, относящиеся к стратегическим организациям, отдельные крупнейшие компании, продажа пакетов акций которых должна была осуществляться исходя из потребностей формирования доходной части федерального бюджета в соответствующие годы или по решению правительства²). Причем если программы на 2003, 2004 и 2005 гг. предусматривали продажу пакетов размером не более 25%, то начиная с Прогнозного плана (программы) приватизации на 2006 г. и основных направлений приватизации федерального имущества на 2006–2008 гг. в тексте этих документов постоянным стало упоминание о предложении к продаже пакетов акций, размер которых не превышает 50% уставного капитала акционерных обществ³.

Во всех ежегодных планах (программах) приватизации, утверждавшихся после вступления в силу нового закона о приватизации весной 2002 г., в качестве задач приватизационной политики назывались формирование доходов федерального бюджета и приватизация федерального имущества, не задействованного в обеспечении выполнения государственных функций и полномочий Российской Федерации.

¹ Прогнозный план (программа) приватизации федерального имущества на 2005, 2006, 2007, 2008 2009 гг.

² Например, Инвестиционная компания связи, Магнитогорский металлургический комбинат (в программе на 2003 г.), «Нефтяная компания «ЛУКОЙЛ» (в программе на 2004 г. с основными направлениями приватизации федерального имущества до 2006 г.).

³ Между тем на 1 июня 2006 г. в федеральной собственности находилось 1063 пакета акций с размером принадлежащего государству пакета до 25% уставного капитала. На их долю приходилось более 30% всех федеральных пакетов.

Правда, вторая из этих двух задач отсутствовала в Прогнозном плане (программе) приватизации на 2003 г., где указывалось, что в соответствии с Программой социально-экономического развития Российской Федерации на среднесрочную перспективу (2002–2004 гг.) приватизация, помимо формирования доходов федерального бюджета, направлена на решение таких задач, как (1) продолжение структурных преобразований в экономике, (2) оптимизация структуры федеральной собственности, (3) стимулирование привлечения инвестиций в реальный сектор экономики и активизация фондового рынка. Стоит отметить, что в дальнейшем, вплоть до финансово-экономического кризиса 2008–2009 гг., задача проведения структурных преобразований в соответствующих отраслях экономики фигурировала лишь в Прогнозном плане (программе) приватизации на 2004 г.

В последующих планах (программах) приватизации самостоятельными задачами также значились повышение темпов приватизации федерального имущества (до Прогнозного плана (программы) приватизации на 2007 г.) и обеспечение сокращения числа ФГУПов (до Прогнозного плана (программы) приватизации на 2009 г.).

При большом разнообразии всех приватизационных программ, утверждавшихся в 2002–2008 гг., с точки зрения представленных в них отраслей существенную их часть составляли организации агропромышленного комплекса и непромышленной сферы. Вместе с тем в отраслевой структуре прогнозных планов приватизации, датированных 2006–2007 гг., были весомо представлены оборонно-промышленный и топливно-энергетический комплексы, строительство, полиграфия.

При этом стоит отметить, что лишь первые приватизационные программы (на 2003 и 2004 гг. с основными направлениями приватизации федерального имущества до 2006 г.) содержали временные ориентиры по разгосударствлению в отраслевом разрезе, что предполагало акционирование большинства предприятий с последующей продажей акций образованных акционерных обществ.

Так, в Прогнозном плане приватизации на 2003 г. предусматривалось практическое завершение процесса разгосударствления в угольной отрасли и достижение в основном разгосударствления нефтегазового и лесопромышленного комплексов, химической и нефтехимической, медицинской промышленности, связи.

Применительно к электроэнергетике отмечалось, что приватизация, направленная на изменение сложившейся системы экономических отношений и способствующая проведению структурной реформы в данной отрасли, должна улучшить инвестиционный климат в ней и повысить энергоэффективность экономики. Также была упомянута работа по прекращению участия государства в большинстве кредитных организаций, предусматривавшая реализацию находящихся в федеральной собственности акций ряда банков.

Прогнозный план (программа) приватизации федерального имущества на 2004 г. (с основными направлениями приватизации федерального иму-

щества до 2006 г.) предусматривал завершение приватизации ФГУПов нефтегазового комплекса, топливной промышленности, морского и речного транспорта (за исключением не подлежащих приватизации), предприятий полиграфической промышленности, здравоохранения (за исключением предприятий, осуществляющих санитарно-эпидемиологический надзор, а также предприятий, находящихся в ведении Федерального управления медико-биологических и экстремальных проблем при Министерстве здравоохранения РФ), внешнеэкономических предприятий.

В 2005 г. предполагалось завершение приватизации федеральных государственных предприятий гражданской авиации, геологии, предприятий растениеводства, птицеводства и животноводства (за исключением связанных с селекционно-племенными работами), а также прекращение участия государства в акционерных обществах газового хозяйства, энергостроительного комплекса, рыболовства, строительного комплекса, кинематографии и кинопроката, во внешнеэкономических организациях, а также в акционерных обществах машиностроения (за исключением стратегических акционерных обществ).

В 2006 г. предполагалось прекращение участия государства в акционерных обществах гражданской авиации, здравоохранения, химической, нефтехимической и полиграфической промышленности, геологии, рыболовства, птицеводства, растениеводства, животноводства, лесопромышленного комплекса, медицинской промышленности, а также завершено акционирование ФГУПов атомной промышленности.

В числе редких новаций можно отметить упоминание о наиболее крупных объектах федерального имущества, подлежащих приватизации в приватизационных программах на 2007 г. (акции ОАО «ВО «Станкоимпорт», «Московский метрострой», «Аэропорт Салехард», «Международный аэропорт Уфа») и на 2008 г. (акции ОАО «ВО «Технопромэкспорт», «Киностудия «Ленфильм»), а также об имуществе казны Российской Федерации, не обеспечивающем государственных функций, как самостоятельной категории объектов приватизации начиная с Прогнозного плана (программы) приватизации на 2007 г.

Интересно, что лишь однажды, а именно в тексте Прогнозного плана (программы) приватизации федерального имущества на 2004 г. и основных направлений приватизации федерального имущества до 2006 г., были сформулированы основные принципы формирования приватизационной программы:

- ориентация на инвестиционный спрос со стороны стратегических и портфельных российских и иностранных инвесторов;
- использование результатов отраслевого и межотраслевого сравнительного анализа эффективности работы организаций частной и государственной форм собственности;
- учет отраслевых программ развития и Федеральной адресной инвестиционной программы;
- обеспечение максимальной бюджетной эффективности приватизации каждого объекта федерального имущества.

Оценивать фактические темпы и реальную результативность приватизации федерального имущества в 2000-е годы весьма непросто, поскольку первоначальные ориентиры, содержащиеся в прогнозных планах (программах) приватизации на очередной год, неоднократно менялись в основном в сторону увеличения количества приватизируемых предприятий (объектов), но при этом, как правило, не выполнялись.

Яркой иллюстрацией того, насколько различаются планируемые и реальные темпы приватизации, могут служить итоги 2004 г., когда было приватизировано 565 федеральных пакетов акций (не считая 31 пакета акций, по которым итоги продаж были подведены уже в 2005 г.) и 525 ФГУПов при том, что планировалась приватизация акций 1702 АО и 1374 ФГУПов. Примерно такая же картина наблюдалась и в 2005 г., когда из 1481 намеченного к продаже пакета акций был продан 521 пакет (без учета 273 пакетов, по которым подведение итогов продаж отнесено на 2006 г.)¹.

К тому же наблюдалось значительное расхождение информации федеральных органов по управлению имуществом и данных отчетности Росстата (о примерном совпадении можно говорить только в 2002 г.). Объяснение этому появилось только в 2004 г., когда Госкомстат РФ уточнил, что публикуемые им данные о приватизации унитарных предприятий не включают сведений об имущественных комплексах федеральных государственных унитарных предприятий, приватизация которых осуществлена Минимуществом России².

Обобщенные данные (из различных источников) по приватизации федерального имущества в 2000–2012 гг. приведены в *табл. 24*.

Данные органов по управлению имуществом позволяют констатировать значительное увеличение темпов приватизации ФГУПов после 2002 г. Если в 2000–2001 гг. общее количество приватизированных унитарных предприятий федеральной собственности было откровенно мизерным (менее 10 ед.), то в 2002 г. оно достигло сотни, превысив в два последующих года (2003–2004 гг.) 500 ед. В 2005 г. были завершены все подготовительные мероприятия и приняты решения об условиях приватизации 741 унитарного предприятия, что на 30% превысило прежний максимальный показатель, достигнутый в 2003 г. (571 ед.). О росте объемов приватизации унитарных предприятий федеральной собственности в 2003–2005 гг. свидетельствуют и данные Росстата (количество ОАО, созданных при приватизации имущественных комплексов унитарных предприятий федеральной собственности), хотя они и далеки от вышеупомянутых сведений Росимущества (Минимущества России).

Еще более неравномерной по сравнению с приватизацией ФГУПов выглядит динамика продажи федеральных пакетов акций. Так, в 2002 г. их было

¹ Материалы к заседанию правительства РФ 17 марта 2005 г.; О приватизации федерального имущества в 2005 г. Отчет Федерального агентства по управлению федеральным имуществом. М., 2006.

² Социально-экономическое положение России. Январь 2004 г. М.: Госкомстат РФ. С. 131.

ТАБЛИЦА 24. СРАВНИТЕЛЬНЫЕ ДАННЫЕ ПО ДИНАМИКЕ ПРИВАТИЗАЦИИ ФГУПОВ И ФЕДЕРАЛЬНЫХ ПАКЕТОВ АКЦИЙ В 2000–2012 ГГ.

Период	Количество приватизированных предприятий (объектов) федеральной собственности (по данным Росимущества, до 2004 г. – Минимущества России)		Количество приватизированных предприятий (объектов) федеральной собственности (по данным Росстата)	
	приватизировано ФГУПов ^а , ед.	продано пакетов акций АО, ед.	всего, ед.	создано открытых акционерных обществ (ОАО), ед.
2000	2	320	170	36
2001	5	125 ^б	125	11
2002	102	112 ^в	86	10
2003	571 ^г	630	188	161/159 ^д
2004	525	596 ^е	175	121
2005	741	521 ^ж	129	112
2006	...	356 ^з	121	98/97 ^и
2007	577	577 ^и	134	73
2008	213	209 ^к	55	26/23 ^л
2009	316+256 ^и	52 ^м	...	140
2010	62/63	134 ^н	...	97
2011	143/142	359 ^о	...	119/117 ^л
2012	...	273	...	69/68 ^л

^а Завершены все подготовительные мероприятия и приняты решения об условиях приватизации, для 2010–2011 гг. в знаменателе – по данным Счетной палаты РФ.

^б Включая 44 пакета акций, объявленные к продаже до выхода Постановления Правительства РФ от 22 января 2001 г. №47.

^в Включая 22 пакета акций, объявление о продаже которых состоялось в 2001 г., но итоги подведены в 2002 г.

^г Без учета ФГУПов, имущественные комплексы которых вошли в качестве вклада в уставный капитал ОАО «РЖД», всего согласно Прогнозному плану (программе) приватизации на 2003 г. предполагалось приватизировать 987 организаций федерального железнодорожного транспорта путем изъятия у них имущества и несения в уставный капитал единого хозяйствующего субъекта на железнодорожном транспорте (вероятно, это число, помимо унитарных предприятий, включает и учрежденные).

^д В числителе указано общее число приватизированных имущественных комплексов унитарных предприятий, в знаменателе – число унитарных предприятий, преобразованных в ОАО, имущественные комплексы оставшихся унитарных предприятий были приватизированы иными способами (продажа на аукционе и посредством публичного предложения).

^е Включая 31 пакет акций, объявление о продаже которых состоялось в 2004 г., но итоги подведены в 2005 г.

^ж Без учета 273 пакетов акций, объявление о продаже которых состоялось в 2005 г. со сроком подведения итогов в 2006 г.

^з Расчетная величина, исходя из данных отчета ФАУФИ «О приватизации федерального имущества в 2007 г.».

^и Без учета 523 пакетов акций с объявлением торгов, которые должны были состояться в 2008 г.

* Включая 135 пакетов акций, продажи которых были объявлены в соответствии с программой приватизации предыдущего 2007 г., но без учета 268 продаж, подведение итогов которых было запланировано на 2009 г.

^а Количество ФГУПов, по которым принято решение об акционировании Минобороны РФ в дополнение к тем, где аналогичное решение принято Росимуществом.

^я Включая 26 пакетов акций, продажи которых были объявлены в соответствии с Программой приватизации предыдущего 2008 г.
^я Включая 14 (12 — по данным Счетной палаты РФ) пакетов акций, продажи которых были объявлены в соответствии с Программой приватизации предыдущего 2009 г., но без учета 106 АО, объявленных к продаже в декабре 2009 г.

^о Включая 38 пакетов акций, продажи которых были объявлены в соответствии с Программой приватизации предыдущего 2009 г.
Источник: Об итогах приватизации в Российской Федерации в 2000 г. и задачах на 2001 г. (по материалам, подготовленным к заседанию правительства РФ 08.02.2001); Материалы к заседанию правительства Российской Федерации по вопросу «Об итогах приватизации государственного имущества в 2001 г. и о программе приватизации в 2002 г.»; Сведения о ходе приватизации государственных и муниципальных предприятий (государственного и муниципального имущества) в Российской Федерации за январь — декабрь 2000 г. (с. 62, 64), 2001 г. (с. 61, 65), 2002 г. (с. 61, 65), 2003 г. (с. 197–199), 2004 г. (с. 204–205), 2005 г. (с. 185–186), 2006 г. (с. 174–175), 2007 г. (с. 172–173), 2008 г. (с. 172–173), 2009 г. (с. 126–127), 2010 г. (с. 104–105), 2011 г. (с. 125–126), 2012 г. (с. 92–96) (2001–2013); Материалы к заседанию правительства РФ 17 марта 2005 г.; Отчет ФАУФИ, 2006, 2008 гг.; Отчет о деятельности ФАУФИ за 2008 г. (2009); Интервью с Ю. М. Медведевым (2010), Отчет о выполнении прогнозного плана приватизации, (2010); Доклад Минэкономразвития России об итогах приватизации федерального имущества в 2010, 2011 гг.; www.mgi.ru; (Васильев, 2012, с. 19–21); Приватизация принесет России около 3 трлн руб. за 4 года // РИА РосБизнесКонсалтинг. 07.02.2013.

продано меньше, чем в 2001 г. (примерно на 10%)¹, в 2004 г. меньше, чем в 2003 г. (на 5,4%)², в 2005 г. меньше, чем в 2004 г. (примерно на 8%)³. В то же время нельзя не отметить резкий (в 5,6 раза) скачок продаж федеральных пакетов акций в 2003 г. по сравнению с 2002 г. Именно в 2003 г. было реализовано наибольшее количество пакетов акций за последние 10 лет (630 ед.). Несмотря на заметное увеличение продаж федеральных пакетов акций в ходе приватизации в 2003–2005 гг. по сравнению с 2001–2002 гг., реальное количество проданных пакетов акций в течение календарного года всегда было меньшим, чем самые первоначальные проектировки, не говоря уже о скорректированных в большую сторону планах.

В 2006–2008 гг. наблюдалось явное замедление темпов приватизации ФГУПов и продажи федеральных пакетов акций. В результате в 2008 г. количество ФГУПов, в отношении которых были завершены все подготовительные мероприятия и приняты решения об условиях приватизации, по сравнению с пиковым 2005 г. сократилось почти в 3,5 раза, а количество проданных пакетов акций – втрое по сравнению с 2004 г., когда было зафиксировано максимальное значение данного показателя в 2000-е годы. После ряда продаж находившихся в федеральной собственности контрольных или близких к тому пакетов акций ряда крупных и значимых компаний общероссийского значения («Славнефть», «ЛУКОЙЛ», Восточная нефтяная компания, «Кузбассуголь», Магнитогорский и Западно-Сибирский металлургические комбинаты, Росгосстрах и т. п.) с 2005 г. сопоставимые по значению сделки перестали проводиться. В этот период неоднократно переносилась продажа федерального пакета акций в телекоммуникационном холдинге «Связьинвест», в 2006 г. не состоялась продажа 100% акций ОАО «СГ-Транс».

Особо следует сказать о содержании и итогах приватизационных программ 2008–2009 гг., реализация которых проходила в наиболее сложных за все 2000-е годы условиях, при резком сокращении платежеспособного спроса и ожиданиях инвесторов по снижению стоимости активов вследствие начавшегося осенью 2008 г. финансово-экономического кризиса.

Относящиеся по срокам своего утверждения (но не действия) к еще докризисному периоду⁴ Прогнозный план (программа) приватизации федерально-

¹ Исходя из общего количества приватизированных пакетов акций (с учетом пакетов, которые продавались в предыдущем календарном году, но итоги продаж подводились в следующем). Если же учитывать только пакеты акций, реально проданных в течение календарного года, то в 2002 г. их было реализовано несколько больше, чем в 2001 г. (90 ед. против 81 ед.).

² С учетом в итогах 2004 г. 31 пакета акций, объявление о продаже которых состоялось в 2004 г., но итоги подведены в 2005 г.

³ Без учета пакетов акций, которые продавались в предыдущем календарном году, но итоги продаж подводились в следующем.

⁴ Моментом начала кризиса в российской экономике можно считать середину сентября 2008 г., когда межбанковский денежный рынок оказался парализован и произошел обвал фондового рынка, а правительство 17 сентября было вынуждено экстренно объявить о первом пакете антикризисных мер.

го имущества на 2009 г. и основные направления приватизации федерального имущества на 2010 г. и 2011 г., утвержденные Распоряжением Правительства РФ от 1 сентября 2008 г. № 1272-р, были выдержаны в русле аналогичных документов нескольких предшествующих лет. То есть в период наиболее острой фазы финансово-экономического кризиса государственной политике в сфере приватизации был задан инерционный характер, явно вытекавший из реалий нескольких предыдущих лет, заметно контрастировавших с периодом осени — зимы 2008–2009 гг.

Характерно, что в отличие от аналогичных документов двух предшествующих лет в текущей приватизационной программе отсутствовало упоминание о наиболее крупных объектах федерального имущества, подлежащих приватизации.

В качестве новых задач приватизационной политики были заявлены проведение структурных преобразований в соответствующих отраслях экономики¹ и создание интегрированных структур в стратегических отраслях экономики², а задача сокращения количества ФГУПов, фигурировавшая в предшествующих планах приватизации, была переформулирована как их преобразование в ОАО.

Ухудшение ситуации на финансовых рынках и в российской экономике в целом в 2008–2009 гг. оказало самое негативное влияние на результаты приватизационных сделок. Уменьшение инвестиционных возможностей потенциальных покупателей государственного имущества привело к срыву целого ряда продаж. Многие из них не состоялись в связи с невозможностью инвесторов использовать денежные средства, на которые они рассчитывали, для приобретения приватизируемого имущества. Имели место случаи нарушения договорных обязательств и расторжения уже заключенных договоров купли-продажи, в том числе из-за отказа банка покупателя перечислить необходимые денежные средства в оплату приобретенного имущества.

К тому же недостаток времени не позволил изменить способ продажи и реализовать имущество, не вызвавшее интереса инвесторов при продажах на аукционах и посредством публичного предложения, поскольку в соответ-

¹ До осени 2008 г. эта задача упоминалась в приватизационных программах дважды, а именно в прогнозных планах (программах) приватизации федерального имущества на 2003 и 2004 гг.

² Формирование интегрированных структур как задачу приватизационной политики можно назвать лишь относительно новой, поскольку работа по созданию различных холдингов с использованием механизмов приватизации велась с начала 1990-х годов, включая период последнего кризиса. Начиная с приватизационной программы на 2004 г. в тексте приватизационных программ упоминается формирование интегрированных структур в рамках реализации Федеральной целевой программы «Реформирование и развитие оборонно-промышленного комплекса (2002–2006 гг.)» в целом ряде отраслей (авиационная, электронная промышленность, производство вооружений, средств связи, ракетно-космической техники, боеприпасов, продукции спецхимии, судостроение, радиопромышленность). С 2007 г. в этом контексте наряду с оборонно-промышленным комплексом, авиационной, судостроительной промышленностью стали называться атомная и космическая отрасли, а с 2009 г. — стратегические отрасли экономики (без конкретизации).

ствии с решениями, принятыми Минэкономразвития России по результатам совещания 21 ноября 2008 г., Росимущество не осуществляло после указанного срока принятие решений об условиях приватизации и публикацию информационных сообщений о продаже приватизируемого федерального имущества посредством публичного предложения и без объявления цены. В сложившихся условиях также было принято решение об отказе от повторных аукционов, так как их проведение наряду с указанными выше вторичными способами приватизации, с одной стороны, не позволило бы обеспечить требуемый уровень доходов бюджета, а с другой — повлекло бы продажу по заниженным ценам. Потенциальными инвесторами был проявлен интерес к проводившимся аукционам в 10% случаев, тогда как в предшествующие годы указанный коэффициент составлял порядка 30%¹.

Всего в 2008 г. была осуществлена приватизация акций (долей в уставных капиталах) путем продажи акций 209 хозяйственных обществ, в том числе 74 обществ, включенных в Программу приватизации федерального имущества на 2008 г., и 135 обществ, не включенных в нее, продажи которых были объявлены в соответствии с Программой приватизации предыдущего, 2007 г. По объявленным 268 продажам подведение итогов было запланировано на 2009 г.

По итогам 2009 г. количество проданных пакетов акций уменьшилось в 4 раза — до 52, из них половину (26 ед.) составили акции, продажи которых были объявлены в соответствии с прогнозным планом приватизации предыдущего года². В то же время показатели акционирования ФГУПов по решениям Росимущества выросли в 1,5 раза и с учетом унитарных предприятий, в отношении которых аналогичное решение принято Минобороны РФ, вышли на уровень 2003–2004 гг.

¹ Интервью тогдашнего заместителя руководителя Росимущества Э. Л. Адашкина (РИА Новости, www.rosim.ru, 25 ноября 2009 г.).

² www.rosim.ru, 30 марта 2010 г.

ГЛАВА 3

Специфика приватизации отдельных субъектов государственного сектора

Далее вопросы приватизации федерального имущества рассматриваются более детально применительно к двум категориям, относящимся к сфере государственного предпринимательства: федеральные государственные унитарные предприятия и участие Российской Федерации в хозяйственных обществах. Другие виды объектов (государственные учреждения, недвижимое имущество, включая землю) отличаются значительной спецификой, что явно выводит их за пределы классической приватизационной тематики.

3.1. Особенности приватизации унитарных предприятий

Федеральные государственные унитарные предприятия стали рассматриваться как самостоятельный объект приватизации еще до принятия третьего закона о приватизации 2001 г. Напомним, что согласно Постановлению Правительства РФ от 6 декабря 1999 г. № 1348, появившемуся вскоре после утверждения Концепции управления государственным имуществом и приватизации в РФ 1999 г., акционирование (корпоратизация) унитарных предприятий и их продажа как имущественных комплексов назывались в качестве самостоятельных направлений их реорганизации наряду с другими (ликвидация, создание казенных предприятий на праве оперативного управления).

После вступления в силу третьего закона о приватизации весной 2002 г., обусловившего благодаря заложенным ограничениям¹ возможность приватизации унитарных предприятий в основном через их акционирование, технология приватизации

¹ Допущение приватизации имущественного комплекса унитарного предприятия в случае превышения размера его уставного капитала над минимальным размером уставного капитала открытого акционерного об-

ФГУПа (без последующей продажи акций) приобрела вид сложной много-стадийной процедуры, предполагающей оформление предприятием всех правоустанавливающих документов и документов технической инвентаризации на принадлежащее предприятию имущество.

Основными фазами данного алгоритма являются:

- 1) включение предприятия в программу приватизации;
- 2) проведение инвентаризации имущества и обязательств предприятия;
- 3) проведение инвентаризации результатов научно-технической деятельности ФГУПа (формирование комиссии с включением представителей уполномоченных федеральных органов исполнительной власти);
- 4) составление промежуточного бухгалтерского баланса;
- 5) оформление документов технической инвентаризации на все объекты недвижимого имущества, находящиеся в хозяйственном ведении предприятия (включая проведение обмерочных и землеустроительных работ, оформление поэтажных планов и кадастровых карт земельных участков);
- 6) регистрация прав Российской Федерации и оформление правоустанавливающих документов на все объекты недвижимого имущества, находящиеся в хозяйственном ведении предприятия (в том числе заключение договоров о предоставлении предприятию земельных участков с уполномоченными местными органами власти);
- 7) организация и проведение аудиторской проверки промежуточного бухгалтерского баланса и результатов инвентаризации имущества и обязательств предприятия;
- 8) разработка проекта устава создаваемого ОАО;
- 9) выявление и идентификация объектов имущества, не подлежащих включению в состав приватизируемого имущественного комплекса предприятия (в том числе направление запросов в МЧС, получение выписок из реестра объектов ГО и ЧС, выявление мобилизационных мощностей, проверка проектно-разрешительной и строительной документации на объекты, потенциально запрещенные к приватизации, проверка фактического использования таких объектов и пр.);
- 10) определение типов обременений, которые необходимо установить на использование отдельных объектов имущества предприятий;
- 11) формирование органов управления и контроля создаваемых акционерных обществ (запросы отраслевым федеральным органам исполнительной власти);
- 12) подготовка и принятие решения об условиях приватизации ФГУП;
- 13) оформление передаточного акта на приватизируемый имущественный комплекс унитарного предприятия;
- 14) регистрация акционерного общества, созданного посредством приватизации ФГУП;

щества (ОАО), установленного законодательством РФ, только путем преобразования унитарного предприятия в ОАО.

15) проведение государственной регистрации выпуска акций и отчета об итогах выпуска акций в ФСФР России.

На практике, как было показано выше (*табл. 6*), процесс приватизации ФГУПов шел довольно медленно, что было связано с неоднократной корректировкой приватизационных планов и отличиями в результативности проведения подготовительных процедур на разных стадиях акционирования унитарных предприятий.

Сама по себе возможность их приватизации (даже если унитарные предприятия не исключались из этого процесса по причинам введения процедур несостоятельности (банкротства) и ликвидации, внесения в перечень стратегических предприятий и передачи в региональную собственность) еще не означала того, что данный процесс удастся завершить в течение календарного года, являвшегося временным интервалом для реализации прогнозного плана (программы) приватизации федерального имущества. Огромную роль при этом играли различные сложности технического и организационного характера.

Рассмотрим более подробно причины, вызывавшие срыв первоначальных приватизационных планов в отношении ФГУПов в 2000-е годы (*табл. 25*).

Как следует из *табл. 25*, основными проблемами, препятствовавшими проведению приватизации унитарных предприятий в 2004 г., являлись: (1) отсутствие правоустанавливающих документов и документов технического учета на объекты федерального имущества, в том числе земельные участки (около половины всех предприятий); (2) отсутствие у предприятий денежных средств, необходимых для оформления правоустанавливающих документов и документов технической инвентаризации; (3) неисполнение руководителем предприятия законных требований по подготовке к приватизации, в том числе непредставление информации, затягивание сроков приватизации и т. д.; (4) отрицательное значение балансовой стоимости подлежащих приватизации активов предприятия, что не позволяет преобразовать предприятие в акционерное общество (примерно по 25–26% предприятий по каждой из указанных причин). Значимость незавершенности процедур реорганизации предприятий и судебных разбирательств по вопросам принадлежности имущества как причин, препятствовавших приватизации, была много меньше (5–7% предприятий)¹.

Еще более пестрая картина была представлена Росимуществом по итогам 2005 г., когда из 1453 федеральных государственных унитарных предприятий, включенных в Прогнозный план (программу) приватизации федерального имущества на этот год, в отношении 711 предприятий процедура приватизации была приостановлена или прекращена, включая предприятия, приватизация которых не была завершена в установленный срок.

¹ Приведенные причины нельзя рассматривать как взаимоисключающие, поскольку одно предприятие могло сталкиваться с несколькими проблемами, препятствующими приватизации.

Таблица 25. Препятствия к приватизации ФГУПов в 2000-е годы

Период	Количество ФГУПов с соответствующими причинами непринятия решений о приватизации, ед.						незавершенное судебное разбирательство по востребованному прокурорскому надзору имущества
	отрицательная величина балансовой стоимости чистых активов, осуществление ликвидационных и реорганизационных мероприятий, проведение процедур банкротства, отсутствие финансово-хозяйственной деятельности	отсутствие правоустанавливающих документов на объекты федерального имущества, в том числе земельные участки	отсутствие денежных средств для оформления правоустанавливающих документов на объекты федерального имущества, в том числе земельные участки ^а	проблемы с менеджментом	решения органов власти	передача другому уровню или органу власти	
2004	183 ^б	270	149	142 ^в			32
2005	281 ^г	57 ^д	228	103 ^е	9 ^ж	34 ^з	
2010	43/40 ^и					12 ^к	
2011	27	135 ^л			2 ^м	5 ^к	

^а Включают средства на уплату государственной пошлины за регистрацию права на объекты федерального недвижимого имущества, на проведение технической инвентаризации, оформление паспортов БТИ, проведение землеустроительных работ и оформление кадастровых карт (планов) земельных участков и иные процедуры.

^б Включая 141 предприятие, имеющее отрицательное значение балансовой стоимости подлежащих приватизации активов, и 42 предприятия, где не завершена реорганизация.

^в Неисполнение руководителем законных требований по подготовке к приватизации.

^г Включая 148 предприятий, в отношении которых введены процедуры банкротства (в том числе по 91 — конкурсное производство, по 50 — наблюдение, по 7 — внешнее управление), 77 предприятий, находящихся в процессе ликвидации, 47 предприятий с отсутствием финансово-хозяйственной деятельности (в том числе 6 — которые отсутствуют по адресам, указанным в их учетных документах и в Едином государственном реестре юридических лиц (ЕГРЮЛ)) и 9 предприятий, по которым осуществлялась реорганизация путем присоединения дочерних предприятий.

^д Включая 18 предприятий, которым местные власти отказали в оформлении документов, и 39 предприятий, приватизация которых не завершена в установленный срок по причине несвоевременной передачи кути СПб ту Росимущества по Ленинградской области документов, направленных подлежащими приватизации в 2005 г. унитарными предприятиями.

- ^е Предприятия, приватизация которых не завершена в установленный срок, в том числе 98 предприятий — по причине недостаточной эффективности деятельности руководителей по подготовке необходимых документов и 5 — вследствие незаконной смены руководителя отраслевым ФОИВом.
- * Включая 7 предприятий — по решению, принятому на совещании в Минэкономразвития России (прогокол от 8 октября 2004 г. №118-АШ), 1 предприятие — по причине отсутствия решения правительства РФ об условиях и сроках приватизации ФГУП «Росспиртпром» и 1 предприятие — по причине необходимости сохранения в федеральной собственности до снятия ограничений на его приватизацию.
- ^з 34 предприятия перешли в собственность субъектов РФ, включая 30 ед. — в законном порядке и 4 ед. — с незаконным осуществлением указанной процедуры (Росимущество осуществляло мероприятия по обжалованию соответствующих решений в судебном порядке).
- ^и В заменателе — по данным Счетной палаты РФ.
- ^к Осуществление полномочий по приватизации Минобороны РФ (по 9 предприятиям — в 2010 г. и 5 — в 2011 г.), для 2010 г. — также включение 3 предприятий в перечень организаций, подведомственных Россельхозакадемии.
- ^л Отсутствие или несвоевременное оформление руководителями предприятий документов, необходимых для приватизации.
- ^м Решение Минэкономразвития РФ о приостановлении приватизационных мероприятий в связи с обращением региональных органов власти (ФГУП «Аэропорт Южно-Сахалинск») и исключение из приватизационной программы (ФГУП «НИИ космоаэрогеологических методов»).

Источник: Материалы к заседанию правительства РФ 17 марта 2005 г.; Отчет ФАУФИ, 2006; Доклад Минэкономразвития России об итогах приватизации федерального имущества в 2010, 2011 гг.; (Васильев, 2012, с.19–20).

Из числа предприятий, включенных в Прогнозный план (программу) приватизации федерального имущества на 2005 г., на дату начала подготовки к приватизации ни одно предприятие не имело оформленных документов технической инвентаризации и правоустанавливающих документов на все объекты недвижимого имущества и земельные участки. По сравнению с 2004 г. выросла значимость такого препятствия к приватизации ФГУПов, как отсутствие денежных средств на оформление документов, сохраняли свою актуальность проблемы, связанные с деятельностью руководителей унитарных предприятий. К тем из них, кто препятствовал приватизации, Росимущество применяло меры в рамках полномочий, предоставленных Постановлением Правительства Российской Федерации от 3 декабря 2004 г. № 739 «О полномочиях федеральных органов исполнительной власти по осуществлению прав собственника имущества федерального государственного унитарного предприятия»¹. Такие же барьеры, как реорганизация предприятий, решения федеральных и местных органов власти, недостатки в их работе, необходимость снятия ограничений на приватизацию, не оказывали существенного влияния на ход приватизации ФГУПов.

Из-за отсутствия у большинства унитарных предприятий корректно зарегистрированных прав на недвижимое имущество и земельные участки, документов технической инвентаризации, оформление которых возложено на само предприятие, из-за недостатков ведения бухгалтерского и управленческого учета возникала необходимость оформления прав, исправления финансовой отчетности, а в ряде ситуаций — судебных разбирательств по спорному имуществу. В результате всего вышесказанного приватизация явно выходит за рамки технической процедуры преобразования организации, требуя дополнительных финансовых затрат² и обуславливая заметное увеличение сроков приватизации предприятий.

Так, в отношении 104 предприятий, включенных в программу приватизации федерального имущества на 2005 г., начало приватизационных процедур относится к 2003 г., из них в 2005 г. приняты решения об условиях приватизации 32 предприятий, в отношении еще 31 предприятия введены процедуры банкротства, 3 предприятия ликвидированы.

Сложное финансово-экономическое состояние многих унитарных предприятий, включенных в программу приватизации, являлось весомой причиной их ликвидации. Так, из числа предприятий, включенных в Прогноз-

¹ В частности, в 2005 г. сотрудниками Росимущества (его территориальных органов) были составлены протоколы об административных правонарушениях в отношении руководителей 161 предприятия, допустившего нарушение сроков представления необходимых для приватизации документов. Из них по итогам года приняты решения об условиях приватизации 53 предприятий. Кроме того, Росимуществом даны поручения территориальным органам о прекращении трудовых отношений с руководителями 37 предприятий.

² Например, на оплату государственных пошлин за регистрацию прав на объекты, проведение технической инвентаризации и землеустроительных работ, оформление паспортов БТИ и кадастровых планов земельных участков и т. п.

ный план (программу) приватизации федерального имущества на 2005 г., 765 предприятий имели убытки или не имели чистой прибыли по итогам 2004 г., 576 предприятий — по итогам двух лет (2003–2004 гг.), а 446 предприятий были убыточны на протяжении 4 предшествующих лет¹.

Если по итогам выполнения программ приватизации в 2004 г. Росимуществом были подготовлены проекты решений о ликвидации 109 унитарных предприятий, а в 2005 г. инициированы процедуры ликвидации всего 62 таких предприятий, то в последующие годы процесс их ликвидации шел по нарастающей: в 2007 г. были инициированы, или осуществлялись, или были завершены ликвидационные процедуры в отношении уже 162 предприятий, в 2008 г. — в отношении 202 предприятий, включенных в программу приватизации².

Осуществление Росимуществом мероприятий по инициированию ликвидационных процедур в отношении унитарных предприятий, не обладающих какими-либо значимыми активами и не ведущих финансово-хозяйственную деятельность, сталкивается с позицией налоговых органов, которые отказываются принимать решения об исключении таких предприятий из Единого государственного реестра юридических лиц³ при наличии у них задолженности по налогам и сборам.

Во второй половине 2000-х годов сохраняло свою актуальность такое указанное выше препятствие на пути приватизации ФГУПов, как отсутствие должного оформления прав на недвижимость.

Так, в 2007 г. наиболее более весомым фактором стала приостановка на 5 месяцев процедуры внесения принадлежащего унитарным предприятиям недвижимого имущества в реестр федерального имущества и выдачи предприятиям соответствующих выписок, необходимых для принятия решения об условиях приватизации, а также для государственной регистрации прав предприятий на объекты недвижимого имущества. Причина этого заключалась в задержке регистрации Минюстом России приказов Минэкономразвития России, утвердивших правила ведения реестра федерального имущества и форму выписки из реестра федерального имущества, исходя из нового порядка учета федерального имущества, установленного Постановлением Правительства РФ от 16 июля 2007 г. № 447⁴.

К тому же, вопреки требованиям Росимущества ко всем федеральным органам исполнительной власти оперативно рассмотреть перечни ФГУПов, включенных в Прогнозные планы (программы) приватизации федерально-

¹ Отчет ФАУФИ, 2006.

² Материалы к заседанию правительства РФ 17 марта 2005 г.; Отчет ФАУФИ, 2006, 2008; Отчет о деятельности ФАУФИ за 2008 г. М., 2009.

³ Решение о ликвидации предприятия посредством его исключения из ЕГРЮЛ может быть принято только в том случае, если оно в установленном порядке было включено в указанный реестр, т.е. в случае если предприятие прошло в установленный срок перерегистрацию в этом реестре.

⁴ По материалам отчета ФАУФИ, 2008.

го имущества на 2007 и 2008 гг., и представить предложения по кандидатурам для включения в составы инвентаризационных комиссий, их представили только 15 федеральных органов исполнительной власти в отношении 110 предприятий.

В отчете о деятельности Росимущества за 2008 г. отмечалось, что в некоторых случаях выполнение программы приватизации замедлялось ввиду необеспечения отраслевыми федеральными органами исполнительной власти контроля за оформлением и регистрацией подведомственными им предприятиями прав на принадлежащие предприятиям объекты недвижимого имущества и земельные участки в период до их включения в программу приватизации.

Несмотря на то что в соответствии с п. 1 раздела II протокола заседания правительства РФ от 20 марта 2008 г. №11 федеральным органам исполнительной власти, в ведении которых находятся ФГУПы, поручалось обеспечить инвентаризацию и оформление правоустанавливающих документов на объекты федерального имущества, закрепленные на праве хозяйственного ведения за этими предприятиями, а также обеспечить регистрацию прав на результаты научно-технической деятельности, работа по регистрации указанных прав началась уже после включения соответствующего предприятия в программу приватизации. На момент включения в нее у всех предприятий не были оформлены права на принадлежащее им имущество, что также сопряжено с длительными сроками проведения соответствующих работ.

Ускорение данной работы связывалось с принятием президентом РФ Указа от 25 декабря 2008 г. №1847 «О Федеральной службе государственной регистрации, кадастра и картографии», в соответствии с которым Федеральная регистрационная служба была переименована в Федеральную службу государственной регистрации, кадастра и картографии с возложением функций по организации единой системы государственного кадастрового учета недвижимости и государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним, а также инфраструктуры пространственных данных Российской Федерации.

К существенному увеличению сроков приватизации ФГУПов по-прежнему приводило наличие в законодательстве Российской Федерации устаревших и необоснованных ограничений на приватизацию отдельных видов имущества, а также критериев, не позволяющих однозначно идентифицировать наличие либо отсутствие соответствующих ограничений применительно к отдельным объектам имущества (социально-культурного, жилищно-коммунального назначения, объектов спорта и т. д.).

В 2009 г. в связи с отсутствием у всех включенных в приватизационную программу ФГУПов оформления прав на принадлежащее им имущество, имевшим следствием увеличение сроков работ и дополнительные финансовые затраты, при участии Минэкономразвития России было организовано оперативное межведомственное взаимодействие Росимущества, Росреестра и органов технической инвентаризации с созданием межведомственной ра-

бочей группы. В результате сроки регистрации прав для приватизируемых предприятий были сокращены.

Таким образом, обобщая данные, можно выделить *три группы преград* на пути приватизации унитарных предприятий:

- *нормативно-правовые* (отсутствие решений об условиях приватизации или о невозможности таковой ввиду наличия ограничений и т. п., передача предприятий регионам, осуществление реорганизации путем присоединения дочерних предприятий к создавшим их унитарным предприятиям, судебные разбирательства по вопросам принадлежности имущества);
- *финансово-экономические* (отрицательное значение балансовой стоимости подлежащих приватизации активов предприятий, их вовлечение в процедуры банкротства, ликвидации, отсутствие реальной хозяйственной деятельности);
- *организационно-административные* (отсутствие у предприятий правоустанавливающих документов и документов технической инвентаризации на объекты федерального имущества, включая земельные участки, по причинам недостатка денежных средств, необходимых для их оформления, отказа в этом местных властей, упущений в работе руководителей самих предприятий, неисполнение ими законных требований по подготовке к приватизации, включая непредставление информации, затягивание сроков приватизации и т. д., несвоевременная передача документов между различными органами власти).

Тем не менее постепенная отработка технологии приватизации и акционирования ФГУПов привела к сокращению общих сроков приватизации унитарных предприятий и к двукратному уменьшению количества унитарных предприятий, приватизация которых переносилась из одной приватизационной программы в другую, более позднюю (с 542 предприятий в 2004 г. до 298 предприятий в 2007 г.)¹. Данная тенденция получила свое продолжение и в дальнейшем, когда еще через два года число таких предприятий сократилось более чем вдвое, достигнув в 2010 г. минимума (140 ед.) (табл. 26).

Несмотря на обстановку финансово-экономического кризиса, органы Росимущества обеспечили достаточно оперативное проведение инвентаризации имущества и обязательств, аудита, которыми были охвачены более 85–90% приватизируемых предприятий. Однако удельный вес ФГУПов, в отношении которых в течение календарного года были приняты решения об условиях приватизации, оказывался намного скромнее.

К прежним причинам невыполнения Росимуществом приватизационных мероприятий добавилась передача соответствующих полномочий другим ведомствам (прежде всего Минобороны РФ, которое получило их в конце 2008 г.). Преобладали же преграды, связанные со сложным финансово-экономическим положением приватизируемых предприятий и отсутствием или несвоевременным оформлением руководителями предприятий доку-

¹ Отчет ФАУФИ, 2008.

Таблица 26. Постадийная динамика приватизации ФГУПов в 2009–2011 гг.

Стадия приватизации	2009	2010	2011
Осуществлялись приватизационные мероприятия	557/217* + 274**	195/111*	244/110*
Проведена инвентаризация имущества и обязательств	486	174	235
Проведен аудит	478	164	230
Приняты решения об условиях приватизации	316/124* + 256**	62/24*	143/92*
Зарегистрировано ОАО	63	...	42
Планируется продолжение приватизационных мероприятий	230	140	202

* В знаменателе количество ФГУПов, по которым осуществлялись приватизационные мероприятия и принимались решения об условиях приватизации в рамках формирования вертикально-интегрированных структур.

** Количество ФГУПов, по которым осуществляло мероприятия и принимало решение об акционировании Минобороны РФ.

Источники: Отчет о выполнении прогнозного плана приватизации, 2010; Доклад Минэкономразвития России об итогах приватизации федерального имущества в 2010, 2011 гг.

ментов, необходимых для приватизации. Именно последняя группа причин обусловила непринятие в 2010 г. распоряжений об условиях приватизации в отношении более половины всех включенных в годовую приватизационную программу ФГУПов (135 предприятий, из которых 116 было перенесено из Программы приватизации 2009 г.). В итоге, по данным отчета Счетной палаты РФ, распоряжения об условиях приватизации посредством преобразования ФГУПов в АО в 2010 г. были изданы по 63 ФГУПам¹, что составляет 26,5% общего количества предприятий, подлежащих приватизации, исключая те, по которым полномочия были переданы другим органам власти и приостанавливалась приватизация (238 ед.). В 2011 г. величина этого показателя выросла вдвое — до 52,8% (142 ФГУПа из 269)². Еще меньшим был удельный вес ОАО, зарегистрированных по итогам приватизации (20–30% числа ФГУПов, по которым были приняты решения об ее условиях).

Наряду с этим наблюдалось параллельное сокращение общего количества приватизируемых унитарных предприятий, а принятые условия их приватизации фактически могут означать их исключение из приватизационного процесса. Если в 2008 г. из общего числа ФГУПов, включенных в программу приватизации, в отношении которых приняты решения об условиях приватизации, 54 ед. (или более 1/4) подлежали последующему включению в состав формируемых интегрированных структур³, то в 2009 г. таковых оказалось 124 ед. (39,2%), в 2010 г. — 24 ед. (38,7%), а в 2011 г. — 92 ед. (64,3%).

Рассмотрев основные проблемы, связанные с приватизацией унитарных предприятий, следует подчеркнуть, что подавляющая часть ФГУПов приватизировалась путем преобразования в ОАО.

Иной вариант приватизации предприятия в виде продажи его имущественного комплекса не оказывал никакого значимого влияния на практику приватизации. Достаточно сказать, что из 525 ФГУПов, приватизированных по итогам 2004 г., в отношении лишь 6 (или 1,1%) предусматривалась продажа имущественного комплекса, в 2005 г. их количество выросло до 39 ед., но доля в общем количестве приватизированных ФГУПов оставалась мизерной (5,2%)⁴.

К тому же целый ряд факторов способствовал пересмотру уже принятых решений о приватизации унитарных предприятий посредством продажи их имущественных комплексов. Так, в течение 2008 г. по 90 предприятиям, в отношении которых ранее были приняты такие решения, Росимуществом был проведен анализ финансово-хозяйственной деятельности и составов имущественных комплексов с учетом изменения расчета стоимости земельных участков. По его результатам в отношении 68 предприятий (или более

¹ Решения об условиях приватизации 55 предприятий были приняты в декабре 2010 г., что не позволило обеспечить приватизацию указанных ФГУПов в установленные сроки в соответствии с годовой приватизационной программой.

² Васильев, 2012 с. 19–20.

³ Отчет о деятельности ФАУФИ за 2008 г. (2009).

⁴ Материалы к заседанию правительства РФ 17 марта 2005 г.; Отчет ФАУФИ, 2006.

^{3/4}) инициированы либо подготавливались ликвидационные процедуры, для 11 предприятий способ приватизации был изменен на преобразование в акционерные общества, в отношении еще 6 предприятий допускалась возможность акционирования при условии продолжения приватизации в 2009 г.¹.

Таким образом, фактическая реализация сценария практически тотальной корпоратизации ФГУПов означает появление, по крайней мере, в краткосрочной перспективе, в федеральной собственности полного (100%) пакета акций, который спустя определенное время мог быть полностью продан или сокращен до величины контрольного, блокирующего или миноритарного пакета.

В связи с этим о приватизации де-факто можно говорить лишь в контексте выбора государством того или иного варианта своих дальнейших действий в отношении ОАО, возникших в ходе преобразования унитарных предприятий. В каждом конкретном случае такое преобразование могло быть либо подготовительным этапом приватизации, либо изменением организационно-правовой формы юридического лица, ведущего формально подконтрольный государству бизнес. Полная же приватизация унитарного предприятия, т. е. приватизация в ее экономическом понимании, требует последующей продажи со стороны государства его доли в уставном капитале созданного им акционерного общества.

Данный подход к приватизации унитарных предприятий обусловил и тот факт, что именно продажа акций АО оставалась основным источником доходов от приватизации федерального имущества.

3.2. ОСОБЕННОСТИ ПРИВАТИЗАЦИИ ФЕДЕРАЛЬНЫХ ПАКЕТОВ АКЦИЙ

Количество находящихся в федеральной собственности пакетов акций зависело от поступления в федеральную собственность пакетов акций в результате различных действий (главным образом акционирования унитарных предприятий) и их выбытия в результате продажи. Причем, как было указано выше, именно продажа находящихся в федеральной собственности пакетов акций на протяжении всех последних лет являлась индикатором реальной приватизации в российской экономике, при этом имеется в виду не только продажа ранее закрепленных или остаточных федеральных пакетов акций, но и следствие акционирования унитарных предприятий.

Данные о продажах находившихся в федеральной собственности пакетов акций на протяжении 2000-х годов представлены ниже (табл. 27).

Как следует из представленных данных, динамика продажи федеральных пакетов акций не имела однонаправленной тенденции. Так, в 2002 г. их было продано меньше, чем в 2001 г. (примерно на 10%)², в 2004 г. меньше,

¹ Отчет о деятельности ФАУФИ за 2008 г. (2009).

² Исходя из общего количества приватизированных пакетов акций (с учетом пакетов, которые продавались в предыдущем календарном году, но итоги продаж подводи-

ТАБЛИЦА 27. ДИНАМИКА ПРИВАТИЗАЦИИ НАХОДЯЩИХСЯ В ФЕДЕРАЛЬНОЙ СОБСТВЕННОСТИ АКЦИЙ (ДОЛЕЙ В УСТАВНЫХ КАПИТАЛАХ) АКЦИОНЕРНЫХ (ХОЗЯЙСТВЕННЫХ) ОБЩЕСТВ В 2000-Е ГОДЫ

Период	Количество пакетов акций (долей в уставных капиталах),							по которым подведены итоги продаж	по которым подведены итоги продаж	по которым подведены итоги продаж, объ- явленных в пре- дыдущем году	Количество приватизиро- ванных паке- тов акций, всего
	подлежащие приватизации		по которым объявлены продажи		по которым подведены итоги продаж		по которым срок подве- дения ито- гов — следу- ющий год				
	изначально	окончательно	продано	не реализовано							
2001	...	226 (по 205 ОАО)	209	81	15 ^a	113	44	125			
2002	426	992	370	90 ^b	94 ^b	186	22	112			
2003	628/1443 ^c	1978	...	...	...	...	...	630
2004	629/732/ 1702 ^г	1461 ^д	1109	565	376	168	...	596 ^e			
2005	1496 (вкл. доли в 15000)	1243 ^и /1238 ^ж	927	521	133	273	31	521			
2007	...	...	...	...	...	523	...	377
2008	1868	1206 ^и /801 ^ж	628	74	284	270/268 ^з	135	209			
2009	...	...	...	26	...	...	26	52
2010	754 ^и (вкл. доли в 3000)/526 ^ж	...	509	120	...	106	14	134			
2011	1596 ^и /771/769 ^ж	...	730	321/522 ^к	...	...	38	359	

^a Все по причине отсутствия заявок.

^b Включая 5 пакетов акций, проданных частично.

^c Включая 92 пакета — из-за отсутствия заявок и 2 пакета — из-за отказа победителя.

^г Через знак/указано количество пакетов акций, подлежащих приватизации согласно промежуточным решениям органов исполнительной власти в период между первоначальной и последней версиями Прогнозного плана (программы) приватизации, который периодически дополнялся перечнем АО, приватизация которых планировалась, но по различным причинам не была завершена в предыдущем году (например, в 2004 г. количество таких АО выросло на 966 ед.).

^д Количество АО, находящихся в федеральной собственности, пакеты акций которых было реально приватизировать, т. е. за вычетом из числа включенных в Прогнозный план (программу) приватизации тех АО, которые вовлечены в процедуры банкротства или ликвидации, не ведут хозяйственную деятельность, включены в перечень стратегических организаций, вносятся в качестве

вклада РФ в уставные капиталы интегрированных структур, в документации которых выявлены нестыковки, или она не была представлена вообще, по которым не было принято решение об условиях приватизации вследствие несовершенства порядка расчета нормативной цены подлежащего приватизации федерального имущества.

^е Включая 31 пакет акций, объявление о продаже которых состоялось в 2004 г., но итоги подведены в 2005 г.

^ж Для 2005, 2008, 2010–2011 гг.: в знаменателе — количество АО (хозяйственных обществ), по которым Росимуществом были приняты решения об условиях приватизации акций (для 2011 г. — 769 ед. по данным Счетной палаты РФ).

^з В отчете Росимущества встречаются несколько отличающиеся данные о количестве хозяйственных обществ, объявленные торги по продаже акций которых с запланированным подведением итогов состоятся в 2009 г. (270 и 268 ед.).

^и Величины, содержащиеся в годовых отчетах Минэкономразвития России за соответствующие годы, для 2011 г. — согласно Программе приватизации на 2011–2013 гг. (после корректировок к началу 2012 г.).

^к В знаменателе — по данным Счетной палаты РФ.

Источники: Материалы к заседанию правительства Российской Федерации по вопросу «Об итогах приватизации государственного имущества в 2001 г. и о программе приватизации в 2002 г.»; (Медведев, 2003, с.35–37); Материалы к заседанию правительства РФ 17 марта 2005 г.; Отчет ФАУФИ 2006, 2008 гг.; Отчет о деятельности ФАУФИ за 2008 г. (2009); Отчет о выполнении прогнозного плана приватизации, (2010); Доклад Минэкономразвития России об итогах приватизации федерального имущества в 2010, 2011 гг.; www.mgi.ru; (Васильев, 2012, с.21–22).

чем в 2003 г. (на 5,4%)¹, в 2005 г. меньше, чем в 2004 г. (примерно на 8%)², в 2008 г. меньше, чем в 2007 г. (примерно на 45%)³. В то же время нельзя не отметить резкий (в 5,65 раза) скачок продаж федеральных пакетов акций в 2003 г. по сравнению с 2002 г. Именно в 2003 г. было реализовано наибольшее количество пакетов акций за последние 10 лет (630 ед.).

В последующие годы оно неуклонно снижалось вплоть до кризисного 2009 г., когда был зафиксирован исторический минимум не только за 2000-е годы, но, вероятно, и за весь период российской приватизации: 52 проданных федеральных пакета акций, из которых ровно половина (26 ед.) относилась к пакетам, продажи которых были объявлены в предыдущем году. Впрочем, в отдельные годы такие добавки также играли важную роль при формировании окончательных результатов приватизации. Так, в 2001 г. на такие пакеты пришлось более $\frac{1}{3}$ всех проданных пакетов акций, а в 2008 г. — почти $\frac{2}{3}$. В 2010–2011 гг. количество проданных пакетов акций возрастало примерно в 2,6 раза ежегодно.

С точки зрения организации процесса продаж большое значение имеет удельный вес пакетов акций, по которым состоялись торги, в общей массе пакетов, подлежащих реализации. Наиболее выигрышно в этом отношении смотрятся итоги 2001 г., когда не было выставлено на продажу всего 17 пакетов акций (или 7,5% всех подлежащих реализации). В 2002 г. таких пакетов акций было уже 622 (или 62,7%), в 2004 г. — 352 (или 24,1%), в 2005 г. — 316 (25,4%), в 2008 г. — 173 (21,6%).

Все это позволяет сделать вывод о том, что рост объемов реализации федеральных пакетов акций привел к определенным сбоям в работе правительства и органов по управлению имуществом по администрированию этого процесса, чему в немалой степени способствовала постоянная корректировка объемов реализации, в значительной мере носившая субъективный характер и происходившая, в частности, путем механического включения в прогнозный план (программу) приватизации на очередной год пакетов акций, не реализованных ранее. Что касается пакетов акций, впервые предлагаемых к продаже, то в календарном году они составляли лишь часть всей совокупности пакетов, которые потенциально возможно реализовать. Так, в 2005 г. было возможно приватизировать акции 1243 акционерных обществ, из которых акции только 470 обществ (или 37,8%) предлагались к продаже впервые.

В 2010–2011 гг. после внесения серьезных изменений в приватизационный механизм в части организации и проведения продаж ситуация в этом отно-

лись в следующем). Если же учитывать только пакеты акций, реально проданных в течение календарного года, то в 2002 г. их было реализовано несколько больше, чем в 2001 г. (90 ед. против 81 ед.).

¹ С учетом в итогах 2004 г. 31 пакета акций, объявление о продаже которых состоялось в 2004 г., но итоги подведены в 2005 г.

² Без учета пакетов акций, которые продавались в предыдущем календарном году, но итоги продаж подводились в следующем.

³ С учетом в итогах 2008 г. 135 пакетов акций, продажи которых были объявлены в соответствии с программой приватизации предыдущего, 2007 г.

шении намного улучшилась, не было предложено к продаже всего 3–5% пакетов акций от их общего количества, доступного к приватизации после всех корректировок очередных приватизационных программ.

Явно оставляла желать лучшего и привлекательность реализуемых пакетов акций. Если в 2004–2005 гг. удельный вес проданных (без учета продаж, объявленных годом ранее) пакетов акций, по которым срок подведения итогов не выходил за пределы данного календарного года, от числа выставленных на продажу был довольно высок (в 2004 г. — 50,9%, в 2005 г. — 56,2%), то в 2001 г. эта величина составляла 38,8%, в 2002 г. — 24,3%, а в 2008 г. — всего лишь 11,8%. Показатели 2010 г. (23,6%) и 2011 г. (44%) примерно соответствовали уровню 2001–2002 гг.

Если в 2001 г. не было реализовано всего 15 пакетов акций (или 15,6% выставленных на продажу, по которым срок подведения итогов не выходил за пределы календарного года), то в 2002 г. эти величины составили 94 пакета (или 51,1%), в 2004 г. — 376 (или 40%), в 2005 г. — 133 (или 20,3%), в 2008 г. — 284 (или 79,3%).

Причем перенос срока подведения итогов продаж на следующий год явно не гарантировал более высокую степень реализации. Зачастую продавалось менее 20% пакетов акций, по которым подведение итогов продаж выходило за пределы календарного года. Так, при 113 пакетах акций, предложенных к реализации в 2001 г. со сроком подведения итогов в следующем году, в 2002 г. состоялась продажа всего 22 пакетов; при 168 пакетах акций, предложенных к реализации в 2004 г. со сроком подведения итогов в следующем году, в 2005 г. был реализован 31 пакет. Наихудшими закономерно оказались итоги кризисного 2009 г., когда было продано 26 пакетов акций из 270, по которым в 2008 г. сроки подведения итогов продаж оказались вынесены на следующий год.

Более высокие показатели реализации акций со сроками подведения итогов продаж в следующем году имели место в 2008 и 2011 гг. Объявленные в 2007 г. торги по продаже акций 523 хозяйственных обществ, которые должны были состояться в 2008 г., увенчались продажей 135 обществ, а в 2011 г. была осуществлена продажа 38 хозяйственных обществ при объявленных в декабре 2010 г. торгах по продаже акций 106 хозяйственных обществ. Как показала практика 2001–2002 гг., основная часть пакетов акций не реализуется по причине отсутствия заявок, случаи отказа победителя весьма редки.

Нельзя не отметить и тот факт, что реальное количество проданных пакетов акций в течение календарного года всегда было меньшим, чем зафиксированные в прогнозном плане (программе) приватизации величины, даже с учетом продаж, итоги которых подводились за пределами календарного года, и неоднократных корректировок исходных показателей. В несколько лучшую сторону в этом отношении выделяются итоги 2003–2004 гг., когда реальное количество проданных пакетов акций совпало или оказалось довольно близким к первоначально запланированному, кратно уступая скорректированным величинам.

Однако основные сложности в части администрирования процесса продажи пакетов акций заключались не столько в многочисленных корректировках, связанных с включением в прогнозный план (программу) приватизации на очередной год пакетов акций, не реализованных ранее, сколько в том, что далеко не по всем пакетам из числа подлежащих приватизации в течение календарного года реально могли быть приняты решения об ее условиях. Так, в 2002 г. из 992 пакетов акций, подлежащих приватизации (по окончательному варианту), решения об условиях приватизации были по 676. Причины этого весьма разнообразны (табл. 28).

Если в 2002 г. основной причиной, по которой не принимались решения об условиях приватизации акций хозяйственных обществ, были трудности в получении бухгалтерской документации, необходимой для расчета их нормативной цены, то в 2004–2005 гг. таковыми стали внесение их в качестве вклада РФ в уставные капиталы интегрированных структур и в перечень стратегических организаций. Акции довольно большой группы АО не могли быть проданы ввиду вовлечения компаний в процедуры банкротства, ликвидации, отсутствия реальной хозяйственной деятельности. Другими причинами, препятствовавшими реализации акций, были несоответствия в количестве находящихся в федеральной собственности акций с указанными в прогнозном плане (программе), непредставление в установленном порядке документов, необходимых для принятия решений об условиях приватизации, несовершенство порядка расчета нормативной цены подлежащего приватизации федерального имущества ряда категорий.

В 2005 г. к числу факторов, серьезно затруднивших администрирование процесса продажи федерального имущества, добавился конфликт между Росимуществом и Российским фондом федерального имущества (РФФИ). С переходом в рамках административной реформы к трехуровневой системе органов власти (министерства — агентства — службы) весной 2004 г. место Министерства имущественных отношений Российской Федерации в системе органов государственного управления заняло Федеральное агентство по управлению федеральным имуществом (Росимущество), подведомственное Министерству экономического развития и торговли (МЭРТ) Российской Федерации.

Новое руководство Росимущества во главе с В. Назаровым предприняло попытку реализовать давно вынашиваемый замысел расширить круг продавцов федерального имущества в ходе приватизации, мотивируя это необходимостью ускорения приватизационного процесса. Все предшествующие годы эту функцию реализовывал исключительно РФФИ, поскольку действовавший закон о приватизации позволял продавать федеральное имущество только организации, созданной в форме специализированного государственного учреждения, что дало возможность говорить о монополизации деятельности по продаже государственной собственности и снижении ее эффективности.

Были инициированы поправки в закон о приватизации, лишаящие эту структуру права эксклюзивного продавца. При подготовке нового устава Росимущества было оговорено право ведомства держать в собственности ак-

Таблица 28. Причины неприятия решений о приватизации пакетов акций (долей в уставных капиталах) акционерных (хозяйственных) обществ в 2000-е годы

Период	Количество обществ с соответствующими причинами неприятия решений о приватизации, ед.									
	осуществление ликвидационных и реорганизационных мероприятий, проведение процедур банкротства, отсутствие финансовой деятельности	трудности в получении бухгалтерской отчетности, документальной необходимости для расчета нормативной цены	несоответствия количества находящихся в федеральной собственности акций указанным в программе приватизации	непредставление документов, необходимых для принятия решений об условиях приватизации	несовершенство порядка расчета нормативной цены	включение в Перечень стратегических предприятий и АО	отсутствие регистрации эмиссии ценных бумаг или наличие иных проблем, связанных с акциями	внесение в уставные капиталы интегрированных структур	осуществление полномочий по приватизации Минобороны РФ	
2002	18 ^а	177 ^б								
2004	42		3	2		92		108 ^в		
2005	61			5	35 ^г			145 ^д		
2010	23						11	62		5
2010										
2011	50						20	55		7
2011										

^а Только ликвидация.

^б В основном АО, в которых государство имеет незначительный пакет акций, включая около 80 ед., вовлеченных в конкурсное производство.

^в Включая 31 АО из числа входящих в перечень стратегических.

^г Касается находящихся в федеральной собственности акций кредитных организаций и организаций, применяющих упрощенную систему налогообложения, а также долей в уставных капиталах ООО.

^д Включая пакеты акций 77 АО, планировавшихся к внесению в уставный капитал Российской топливной компании (ОАО «Ростолпром»), создание которой было признано в 2005 г. нецелесообразным.

^е Совокупное количество обществ, в отношении пакетов акций которых невозможно провести приватизационные процедуры по причинам отсутствия регистрации эмиссии ценных бумаг, банкротства, ликвидации и неудовлетворительного финансового экономического состояния обществ (по данным Счетной палаты РФ).

Источники: Медведев, 2003, с. 36; Материалы к заседанию правительства РФ 17 марта 2005 г.; Отчет ФАУФИ, 2006; Доклад Минэкономразвития России об итогах приватизации федерального имущества в 2010, 2011 гг.; www.mgi.ru; Васильев, 2012, с. 21–22.

ции, принадлежащие государству, до того момента, как в право собственности вступит новый владелец. Им были инициированы и поправки в устав РФФИ, лишаящие его права владеть и управлять активами приватизированных предприятий, с перспективой перевести РФФИ исключительно на бюджетное финансирование, тогда как эта организация в то время получала солидные комиссионные от продажи приватизируемого имущества. Вероятно, это обстоятельство и послужило одной из подспудных причин острого конфликта между двумя организациями, помимо чисто межведомственных трений, возникших в ходе административной реформы.

РФФИ, опираясь на свой устав, где было зафиксировано его исключительное право выступать продавцом федерального имущества, и ранее принятый регламент его отношений с Росимуществом, требовал от последнего заранее передавать акции, подлежащие приватизации. К началу лета 2005 г. РФФИ не передал ни одному из победителей торгов купленные ими предприятия, так как не мог получить их акции у Росимущества, а руководство фонда во главе с Ю. А. Петровым высказывало намерения приостановить публикацию всех сообщений о предстоящих торгах, что означало бы полное замораживание всего процесса приватизации.

В результате из числа впервые предлагаемых к продаже акций 470 акционерных обществ, включенных в Прогнозный план (программу) приватизации федерального имущества на 2005 г., приватизация которых была возможна, Росимуществом не были приняты решения об условиях приватизации только в отношении 5 акционерных обществ в связи с непредставлением ими необходимых документов¹. В то же время РФФИ не опубликовал информационные сообщения о продаже акций 183 акционерных обществ, впервые включенных в программу приватизации². Таким образом, из 470 АО, акции которых должны были быть впервые предлагаться к продаже, в течение 2005 г. этого не было сделано ни разу в отношении акций 188 обществ (или 40%).

В дальнейшем после временного урегулирования данного вопроса Минэкономразвития России летом 2005 г. возникший в ходе административной реформы и получивший публичную огласку конфликт между ФАУФИ и РФФИ получил свое разрешение в основном в рамках предложений первого из указанных ведомств³.

¹ Всего же в 2005 г. Росимущество приняло решение об условиях приватизации акций 1238 АО.

² Относительно небольшая величина на фоне 1248 информационных сообщений о продаже акций, опубликованных РФФИ в 2005 г.

³ Принятые в самом конце 2006 г. в устав РФФИ поправки существенно ограничили самостоятельность фонда, а в конце июня 2008 г. РФФИ и вовсе был ликвидирован на основании Указа Президента РФ от 12 мая 2008 г. № 724, которым Федеральное агентство по управлению федеральным имуществом (ФАУФИ) было преобразовано в Федеральное агентство по управлению государственным имуществом (ФАУГИ) с возложением на него функций специализированного государственного учреждения при правительстве РФ «Российский фонд федерального имущества» (РФФИ) по организации продажи приватизируемого федерального имущества, реализации

Большинство же указанных выше причин непринятия решений о приватизации федеральных пакетов акций сохраняли свою актуальность и позднее.

Так, Программой приватизации федерального имущества в 2008 г. была предусмотрена продажа находящихся в федеральной собственности акций (долей) 1868 хозяйственных обществ. В процессе предпродажной подготовки приватизации выяснилось, что из указанного количества подлежащих приватизации акций (долей) хозяйственных обществ по 662 обществам продажа была невозможна, так как они были ликвидированы или находились в стадии ликвидации, подлежали внесению в уставные капиталы интегрированных структур, находились в стадии банкротства или не вели хозяйственную деятельность. Из них по 171 обществу (в основном они относились к таким отраслям, как племенное животноводство, переработка и хранение зерна, геология и промышленность драгоценных металлов, нефтегазовая сфера, воздушный транспорт) предпродажная подготовка в связи с поручениями правительства РФ, Минэкономразвития России, обращениями федеральных органов исполнительной власти была приостановлена до принятия соответствующих решений по распоряжению их акциями иными способами (включая передачу регионам и внесение в качестве вклада в уставные капиталы интегрированных структур)¹.

Таким образом, вне действия приватизационной программы 2008 г. оказались акции (доли) 35,4% хозяйственных обществ, изначально в нее включенных. В итоге потенциально возможными, доступными к приватизации и подлежащими продаже являлись акции (доли) 1206 обществ, или 64,6% количества предусмотренных приватизационной программой 2008 г. (для сравнения: в предыдущие годы этот показатель составлял 85,8% в 2004 г. и 83,1% в 2005 г.).

Исходя из возможности установления начальной цены акций (долей) на основании проведенной оценки рыночной стоимости приватизируемых пакетов, выставляемых на продажу, к приватизации были доступны акции 801 общества, по которым в 2008 г. были выпущены распоряжения об условиях приватизации.

имущества, арестованного во исполнение судебных решений или актов органов, которым предоставлено право принимать решения об обращении взыскания на имущество, а также функции по реализации конфискованного, движимого бесхозяйного, изъятого и иного имущества, обращенного в собственность государства в соответствии с законодательством РФ.

¹ Так, принятие решений о возможности приватизации ОАО «Нижевартовскавиа», ОАО «Новоуренгойский объединенный авиаотряд» и ОАО «Надымское авиапредприятие» было перенесено на более поздний срок и поставлено в зависимость от соответствующих решений президента РФ и правительства РФ о целесообразности передачи акций указанных предприятий в собственность субъектов РФ (Ханты-Мансийский автономный округ-Югра и Ямало-Ненецкий автономный округ).

По независящим от Росимущества причинам в 2008 г. были приостановлены приватизационные процедуры по некоторым крупным продажам находящихся в федеральной собственности акций ряда акционерных обществ, суммарная начальная цена акций которых составляла более 9,665 млрд руб. (ЗАО «Арктикшельфнефтегаз», ОАО «Севморнефтегеофизика», «Севертрубопроводстрой» и др.).

Фактически же было предложено к приватизации 628 пакетов акций (долей) хозяйственных обществ, что составило 52,1% потенциально доступных к продаже против 75,9% в 2004 г. и 74,6% в 2005 г. Причиной невозможности объявления продаж в подавляющем большинстве случаев являлось непредставление хозяйственными обществами информации и документов, необходимых для публикации информационных сообщений.

Соотношение числа предложенных в 2008 г. к приватизации пакетов акций (долей) хозяйственных обществ к количеству АО, по которым Росимуществом были приняты решения об условиях приватизации акций, достигло 78,4%, тогда как в 2005 г. — 74,9%. При этом необходимо отметить отсутствие в 2005 г. значимой разницы между количеством АО, доступных к продаже, и тем, по которым принимались решения об условиях приватизации, тогда как в 2008 г. первая из двух величин оказалась в 1,5 раза большей.

В 2009 г. было выставлено на торги (предложены к продаже) 96,9% пакетов акций, в отношении которых были установлены начальные цены. В течение последнего квартала были проведены повторные торги в отношении большинства активов, по которым предшествовавшие торги были признаны несостоявшимися.

В последующие два года в этом аспекте наблюдалась следующая картина.

По данным Счетной палаты РФ, в процессе реализации Программы приватизации на 2010 г. выявилось, что из включенных в нее 754 хозяйственных обществ пакеты акций 62 АО подлежали внесению в уставные капиталы интегрированных структур, в отношении еще 24 пакетов акций (долей) обществ было невозможно осуществить приватизационные процедуры по причинам отсутствия регистрации эмиссии ценных бумаг, банкротства, ликвидации и неудовлетворительного финансово-экономического состояния обществ. В итоге всего из годовой программы приватизации было исключено 86 обществ из 754 (или 11,4%).

Для трехлетней программы на 2011–2013 гг. невозможность осуществления приватизационных процедур по тем же причинам имела место в отношении 63 пакетов акций (долей) обществ, а с учетом АО, пакеты акций которых подлежали внесению в уставные капиталы интегрированных структур (55 ед.), из программы приватизации 2011–2013 гг. исключались 118 обществ из 1396 (или 8,5%).

Таким образом, несмотря на абсолютное увеличение количества исключенных из приватизационной программы хозяйственных обществ, их доля сократилась, хотя при рассмотрении совокупности хозяйственных обществ без вовлекаемых в интегрированные структуры доля невозможных к приватизации пакетов акций (долей) АО (ООО) в 2011 г. (4,7%, или 63 ед. из 1341) увеличилась по сравнению с 2010 г. (3,5%, или 24 ед. из 692) более чем в 1,3 раза¹.

¹ Васильев, 2012, с. 21–23.

В 2010 г. были выпущены распоряжения об условиях приватизации (с определением способа продажи и начальной цены) в отношении 526 хозяйственных обществ, из которых предложены к продаже (опубликованы информационные сообщения) пакеты акций 509 обществ (в том числе повторно предлагались к продаже 162 общества, из них 12 обществ — более 2 раз), или 96,8%.

В 2011 г. были выпущены распоряжения об условиях приватизации (с определением способа продажи и начальной цены) в отношении 771 (по данным отчета Счетной палаты РФ — 769) хозяйственного общества, из которых предложены к продаже (опубликованы информационные сообщения) пакеты акций 730 обществ (в том числе повторно предлагались к продаже 375 обществ), или 94,7%.

Наиболее весомой причиной неосуществления Росимуществом мероприятий по предпродажной подготовке в 2010–2011 гг. оставалось внесение пакетов акций в уставные капиталы соответствующих интегрированных структур, хотя в 2011 г. намного возросла значимость причин, вытекающих из финансово-экономического состояния соответствующих хозяйственных обществ, и проблем, связанных с акциями. Новым фактором стала и передача полномочий по приватизации Минобороны РФ.

В целом же период 2010–2011 гг. по сравнению с 2008 г. характеризовался относительно небольшой долей активов, исключенных из программы приватизации, высокой (более 90%) долей предложенных к приватизации пакетов акций (долей) хозяйственных обществ к количеству АО, по которым были приняты решения об условиях приватизации акций. При этом сохранялась существенная разница между количеством АО, доступных к продаже, и тем, по которым принимались решения об условиях приватизации: в 2010 г. первая из двух величин оказалась больше на 27%, а в 2011 г. — на 66%.

Как и в предшествующие годы, на результативность продаж негативно влиял состав приватизируемого федерального имущества. Только небольшая его часть составляла действительно привлекательные для инвесторов объекты. В подавляющем большинстве случаев реально предлагаемые цены на него не совпадали с ценовыми ожиданиями инвесторов вследствие проблем самих приватизируемых предприятий, многие из которых находятся в неудовлетворительном финансовом состоянии, балансируя на грани банкротства, или фактически не ведут хозяйственную деятельность из-за отсутствия или «вывода» финансовых и производственных активов. Преобладание в составе приватизируемого федерального имущества низколиквидных пакетов акций с ограниченными возможностями реализации обусловило отсутствие масштабного инвестиционного спроса.

Существенное влияние на снижение эффективности предпродажной подготовки и последующих продаж оказало вступление с 1 января 2008 г. Федерального стандарта оценки «Общие понятия оценки, подходы к оценке и требования к проведению оценки» (ФСО №1), утвержденного Приказом Минэкономразвития России от 20 июля 2007 г. №256.

Указанный ФСО №1 не учитывает плановой особенности оценки в процессе приватизации. Документ фактически препятствовал проведению предпродажной подготовки и приватизации обществ в течение первых четырех месяцев года вследствие того, что для оценки стоимости пакетов акций обществ, включенных в Прогнозный план (программу) приватизации, на I квартал каждого года необходимо использовать годовой баланс, который фактически у подавляющего большинства обществ появляется только к установленному законом сроку (до 1 апреля года, следующего за отчетным).

В качестве основных факторов, влиявших на результативность продажи федеральных пакетов акций в 2000-е годы, можно выделить следующие:

- 1) размер или доля в уставном капитале;
- 2) использованные методы приватизации;
- 3) инвестиционная привлекательность компании с долей государства, определяемая профилем ее деятельности.

Рассмотрим теперь более подробно эти факторы, уделив особое внимание, с одной стороны, 2004–2005 гг., т. е. пику приватизации 2000-х годов с количественной точки зрения, а с другой — 2008–2010 гг., когда приватизационный процесс находился под влиянием финансово-экономического кризиса и его последствий.

Размер приватизируемых федеральных пакетов акций

Обобщенные данные по распределению проданных в 2000-е годы пакетов исходя из их величины (в % к уставному капиталу) приведены ниже (табл. 29).

Основными сдвигами в структуре продаваемых федеральных пакетов акций в последние годы стало повышение (наряду с абсолютным количеством) удельного веса пакетов миноритарной (с 45,5% в 2002 г. до почти 72% в 2004 г.) и контрольной (с 1,6 до 6%) величин за счет понижения доли блокирующих пакетов, которая в 2004 г. составила только 21% против 36% в 2001 г. и 50% в 2002 г. В 2004 г. по сравнению с 2001 г. абсолютное число проданных мажоритарных пакетов акций выросло в 17 раз, миноритарных — в 5,2 раза, а блокирующих — только в 2,6 раза. В 2005 г. в указанную тенденцию был привнесен новый момент: произошло абсолютное (в наибольшей степени — по миноритарным пакетам) и относительное (в наибольшей степени — по блокирующим пакетам) сокращение проданных пакетов акций по всем категориям, кроме полных (т. е. 100%). Кроме того, в 2005 г. количество проданных полных пакетов акций выросло в 8,5 раза, составив 9,8% против 1,1% годом ранее. В результате полные (100% акций) пакеты акций заняли третье место в структуре проданных пакетов, которое в 2004 г. занимали контрольные пакеты. То, в какой степени и насколько долго государство будет оставаться акционером, во многом связано с успешностью реализации именно полных пакетов.

В этом отношении стоит отметить амбициозность (особенно на фоне реальных итогов предыдущих лет) приватизационной программы на 2007 г.

ТАБЛИЦА 29. ДИНАМИКА И СТРУКТУРА ПРОДАЖИ ФЕДЕРАЛЬНЫХ ПАКЕТОВ АКЦИЙ В ЗАВИСИМОСТИ ОТ ИХ РАЗМЕРА В 2000-Е ГОДЫ

Год	Всего		До 25%		От 25% — 1 акция до 50%		От 50% — 1 акция до 100% — 1 акция		100%	
	ед.	%	ед.	%	ед.	%	ед.	%	ед.	%
2001	125 ^а	100,0	78	62,4	45	36,0	2	1,6	... ^б	...
2002	112 ^а	100,0	51	45,5	56	50,0	5	4,5	... ^б	...
2004	565 ^в	100,0	406	71,85	119	21,05	34	6,0	6	1,1
2005	521 ^г	100,0	360	69,1	81	15,5	29	5,6	51	9,8
2007–2009	911 ^д	100,0	87	9,5	27	3,0	12	1,3	785	86,2
2008	209 ^е	100,0	36	17,2	14	6,7	12	5,75	147	70,35
2009	52 ^ж	100,0	27	51,9	3	5,8	1	1,9	21	40,4
2010	134 ^з	100,0	38	28,35	13 ^к		9,7 ^к		83	61,95

^а С учетом подведения итогов продаж, объявление о которых состоялось годом ранее, но итоги были подведены только в указанном году.

^б Данные о проданных пакетах акций величиной в 100% не выделялись, они учитывались в категории от 50% и выше.

^в Без учета 31 пакета акций, объявление о продаже которых состоялось в 2004 г., но итоги подведены в 2005 г.

^г Без учета 273 пакетов акций, объявление о продаже которых состоялось в 2005 г. со сроком подведения итогов в 2006 г.

^д Согласно Прогнозному плану (программе) приватизации федерального имущества на 2007 г. и основным направлениям приватизации федерального имущества на 2007–2009 гг.

^е С учетом продажи пакетов акций 135 АО, не включенных в Программу приватизации 2008 г., продажи которых были объявлены в соответствии с Прогнозным планом (программой) приватизации 2007 г.

^ж С учетом продажи пакетов акций 26 АО, не включенных в Программу приватизации 2009 г., продажи которых были объявлены в соответствии с Прогнозным планом (программой) приватизации 2008 г.

^з С учетом продажи пакетов акций 14 АО, не включенных в Программу приватизации 2010 г., продажи которых были объявлены в соответствии с Прогнозным планом (программой) приватизации 2009 г.

^к Показатели количества (13 ед.) и доли (9,7%) для блокирующих и мажоритарных пакетов акций в совокупности.

Источники: Материалы к заседанию правительства Российской Федерации по вопросу «Об итогах приватизации государственного имущества в 2001 г. и о программе приватизации в 2002 г.»; *Медведев, 2003, с. 36*; Материалы к заседанию правительства РФ 17 марта 2005 г.; Отчет ФАУФИ, 2006; Прогнозный план (программа) федерального имущества на 2007 г. и основных направлений приватизации федерального имущества на 2007–2009 гг.; Отчет о деятельности ФАУФИ за 2008 г. (2009); Отчет о выполнении прогнозного плана приватизации (2010); Доклад Минэкономразвития России об итогах приватизации федерального имущества в 2010 г.; www.mgi.ru; расчеты авторов.

и основных направлений приватизации на 2007–2009 гг., где впервые за весь период 2000-х годов содержалась обобщенная информация о структуре федеральных пакетов акций, планируемых к приватизации в 2007–2009 гг., по их размеру в уставном капитале ОАО. Из нее можно было сделать вывод о резком повороте в структуре продаваемых федеральных пакетов акций в сторону полных (100% акций), доля которых определялась более чем в 86%. По всей вероятности, речь шла о пакетах, появившихся в результате заметного увеличения темпов акционирования ФГУПов.

Реальность этой цифры вызывала большие вопросы хотя бы в свете итогов 2005 г., когда был продан всего 51 полный пакет, что составило менее 10% их общего количества. Удивляло и резкое сокращение количества и доли планируемых к продаже миноритарных пакетов акций, которые составляли основную часть всех реализованных пакетов в 2001 г. и 2004–2005 гг.

На практике можно говорить, что намечавшийся сдвиг в основном состоялся. Так, по итогам 2008 г. количество проданных полных пакетов акций по сравнению с 2005 г. увеличилось почти втрое, составив более 70% всех реализованных в порядке приватизации федеральных пакетов акций.

В то же время нельзя не отметить, что обратной стороной такого успеха стало многократное уменьшение количества проданных пакетов миноритарной (в 10 раз) и блокирующей (почти в 6 раз) величины, совокупный удельный вес которых составил менее $\frac{1}{4}$ всех приватизированных пакетов. Очевидной стала тенденция сокращения доли проданных миноритарных пакетов с пиковой для всех 2000-х годов величины 2004 г. порядка 72% до чуть более 17% в 2008 г. (в 2005 г. — около 69%, в 2007 г. — более $\frac{1}{3}$). Удельный вес проданных мажоритарных пакетов в 2008 г. остался на уровне 2005 г., несмотря на сокращение их абсолютного количества в 2,4 раза.

В кризисном 2009 г. доля миноритарных пакетов вновь выросла, превысив половину всех проданных пакетов акций. Удельный вес полных пакетов, несмотря на 7-кратное сокращение их абсолютной величины, остался довольно весомым (более 40%). Продажи блокирующих и мажоритарных пакетов акций не были значимыми.

В 2010 г. во многом повторилась картина 2008 г. Полные пакеты преобладали в структуре проданных пакетов акций (почти 62%), удельный вес миноритарных упал до 28%, а совокупная доля блокирующих и мажоритарных пакетов не превысила 10%. По своей абсолютной величине количество проданных миноритарных пакетов соответствовало уровню 2008 г., полных — составляло менее 60% показателя двухлетней давности, а блокирующих и мажоритарных (в совокупности) — вдвое меньше.

В реализации пакетов акций различного размера имели место заметные отличия (табл. 30).

Анализ соотношения между включенными в программу приватизации, выставленными на торги и фактически проданными в течение 2005 г. пакетами акций показывает, что наибольшие трудности по администрированию продаж имели место по блокирующим и контрольным пакетам акций,

из которых на торги было выставлено только чуть более половины пакетов соответствующих величин, включенных в программу приватизации. Напротив, почти 79% полных пакетов акций было выставлено на торги, промежуточные положения занимали миноритарные пакеты акций, почти $\frac{2}{3}$ которых также стали предметом продаж.

Таблица 30. Реализация программы приватизации федеральных пакетов акций в 2005 г. в зависимости от их размера

Размер пакета акций, % уставного капитала	Включено в программу приватизации	Выставлено на торги		Продано		
		ед.	% к включенным в программу приватизации	ед.	% к выставленным на торги	% к включенным в программу приватизации
До 25%	810	529	65,3	360	68,1	44,4
От 25% + 1 акция до 50%	361	190	52,6	81	42,6	22,4
От 50% + 1 акция до 100% — 1 акция	169	85	50,3	29	34,1	17,2
100%	156	123	78,8	51	41,5	32,7
Всего	1496	927	62,0	521	56,2	34,8

Источник: Отчет ФАУФИ, 2006; расчеты авторов.

Весьма интересным является и соотношение между выставленными на торги и проданными пакетами акций. Вопреки устоявшемуся мнению о том, что миноритарные пакеты, как правило, не могут являться привлекательным объектом для приватизации ввиду завершения борьбы за корпоративный контроль и формирования устоявшейся структуры капитала с появлением мажоритарного частного акционера в большинстве компаний, именно миноритарные пакеты акций наиболее успешно продавались в 2005 г. Было реализовано более $\frac{2}{3}$ выставившихся на торги пакетов такой величины по сравнению с 34% по контрольным пакетам и 41–42% по полным и блокирующим пакетам акций. В результате именно по миноритарным пакетам акций наблюдалось наилучшее соотношение между проданными и включенными в программу приватизации пакетами (44,4%), наихудшим оно было по контрольным пакетам (17,2%), несколько лучше — по блокирующим (22,4%) и полным (32,7%) пакетам.

Интересные результаты дает сопоставление структуры пакетов акций, включенных в программу приватизации (прогнозная), выставленных на торги и проданных, в соответствии с их размером (табл. 31).

Структура пакетов акций, выставленных на торги, отличалась от прогнозной большей долей миноритарных и полных пакетов, а фактическая структура проданных пакетов — меньшим удельным весом блокирующих, контрольных и полных пакетов, при том, что доля миноритарных пакетов составила более 69% против 54% в прогнозной структуре и 57% в структуре, выставленных на торги.

Таблица 31. Структура включенных в программу приватизации, выставленных на торги и проданных федеральных пакетов акций в зависимости от их размера в 2005 г.

Категория пакетов	До 25%		От 25%+ 1 акция до 50%		От 50%+ 1 акция до 100% — 1 акция		100%	
	ед.	%	ед.	%	ед.	%	ед.	%
Включено в программу приватизации	810	54,15	361	24,15	169	11,3	156	10,4
Выставлено на торги	529	57,0	190	20,5	85	9,2	123	13,3
Продано	360	69,1	81	15,5	29	5,6	51	9,8

Источник: Отчет ФАУФИ, 2006; расчеты авторов.

Тем не менее, несмотря на заметный рост продаж госпакетов акций не большой величины, на многие пакеты спрос отсутствовал по причине консолидации акционерного капитала в собственности доминирующих негосударственных акционеров и завершения борьбы за корпоративный контроль, что снижало интерес прочих потенциальных покупателей и общий уровень конкуренции. Приобретение же миноритарного пакета акций далеко не всегда могло окупиться за счет выплаты дивидендов или роста рыночной капитализации.

Использованные методы приватизации

На протяжении 2000-х годов для приватизации федеральных пакетов акций использовались самые разные способы (табл. 32).

Если в 2001–2002 гг. основными способами реализации федеральных пакетов акций были аукцион и специализированный аукцион, на долю которых в совокупности приходилось 95–100% всех продаж, то в 2004 г. этот показатель составил чуть более 53%. Такой сдвиг объясняется началом относительно массового применения новых методов приватизации, появившихся в третьем законе о приватизации, вступившем в силу с 26 апреля 2002 г. Так, в 2004 г. посредством публичного предложения было продано 212 пакетов акций (37,5% всех продаж), без объявления цены — 39 пакетов (6,9%).

В итоге эти способы приватизации стали вторым и третьим (по значимости) каналами реализации пакетов акций.

В 2005 г. доля пакетов акций, проданных на аукционе, еще уменьшилась, составив около 40%. Ни одного пакета акций не было реализовано на специализированном аукционе, хотя в 2001–2002 гг. на долю такого метода приходилось около 10% всех проданных пакетов, в 2004 г. — 3,2% (18 ед.). Росимущество объясняло прекращение такой практики ее низкой эффективностью, выражавшейся в дроблении продававшихся пакетов акций контрольной и блокирующей величины, в снижении доходов, в неполной реализации предлагавшихся пакетов. Изначально указанный способ приватизации был предназначен прежде всего для продажи миноритарных пакетов акций высоколиквидных компаний широкому кругу спекулятивных инвесторов.

С учетом изменений в Положении об организации продажи находящихся в государственной или муниципальной собственности акций открытых акционерных обществ на специализированном аукционе, внесенных Постановлением Правительства РФ от 4 октября 2005 г. № 594, позволяющих исключить случаи, когда часть акций, выставленных на продажу, остается нереализованной, предполагалось апробировать новый порядок проведения специализированных аукционов в 2006 г. при продаже находящихся в федеральной собственности акций ОАО «Уралсвязинформ» и «Центральная телекоммуникационная компания».

Нельзя не отметить и значительное повышение удельного веса пакетов акций, проданных на открытом аукционе (24,4% в 2005 г. против 3,4% в 2004 г.) при почти трехкратном снижении доли пакетов, реализованных на закрытом аукционе (15,7% против 46,7%). Абсолютное количество пакетов акций, реализованных на аукционах с открытой формой подачи предложений о цене, выросло с 19 ед. в 2004 г. до 127 ед. в 2005 г. (в 2002 г. — 1 ед.). Росимущество не без основания считает, что расширение практики проведения открытых аукционов способствует повышению прозрачности приватизационного процесса и последовательно реализует эту линию на практике. Из 470 принятых Росимуществом решений об условиях приватизации акций, впервые предлагаемых к продаже в 2005 г., 85% решений в качестве способа приватизации устанавливали открытый аукцион, тогда как треть из 82 пакетов акций, проданных на закрытых аукционах, была реализована на основе решений до начала административной реформы 2004 г., когда существовало еще Минимущество России.

Наибольшее же количество пакетов акций (219 ед., или 42%) в 2005 г. было реализовано без объявления цены. На долю публичного предложения пришлось 16,3% (или 85 ед.). Активное использование в 2005 г. таких способов, как публичное предложение и продажа без объявления цены, было призвано обеспечить реализацию значительного количества пакетов акций, не нашедших покупателя в предыдущие годы. По результатам рассмотрения Росимуществом предложений РФФИ об изменении способа приватизации акций 703 акционерных обществ, продажа которых не состоялась ранее, в отноше-

ТАБЛИЦА 32. ДИНАМИКА И СТРУКТУРА ПРОДАННЫХ ФЕДЕРАЛЬНЫХ ПАКЕТОВ АКЦИЙ ПО ИСПОЛЬЗОВАННЫМ СПОСОБАМ ПРИВАТИЗАЦИИ В 2000-Е ГОДЫ

Год	Способы продажи федеральных пакетов акций												в порядке ре- ализации преи- мущественно- го права акционеров	
	всего		открытый аукци- он (2001 г. — аукцион вообще)		закрытый аукцион		специализиро- ванный аукцион		посредством публичного предложения		без объявле- ния цены			
	ед.	%	ед.	%	ед.	%	ед.	%	ед.	%	ед.	%	ед.	%
2001 ^а	125	100	107 ^а		85,6 ^а		12	9,6						
2002	112	100	1	0,9	99	88,4	12	10,7						
2004	565	100	19	3,4	264	46,7	18	3,2	212	37,5	39	6,9	13	2,3
2005	521	100	127	24,4	82	15,7			85	16,3	219	42,0	8	1,6
2008 ^б	74 ^б	100	40	54,1	1	1,35			28	37,8	1	1,35	4	5,4
2008 ^в	135 ^в	100	53	39,3	5	3,7			66	48,9	11	8,1		
2008 ^г	209 ^г	100	93	44,5	6	2,9			94	45,0	12	5,7	4	1,9
2009 ^д	26 ^д	100	12	46,2	14	53,8								
2009 ^е	26 ^е	100	11	42,3	6	23,1			4	15,4			5	19,2
2009 ^ж *	52 ^ж	100	23	44,2	20	38,5			4	7,7			5	9,6

^а Для 2001 г. имеется информация по общему количеству пакетов акций, проданных на аукционе без разделения на открытый и закрытый (107 ед.), и их доле в общей структуре (85,6%); еще 6 пакетов, не указанных в соответствующей строке, было реализовано на коммерческом конкурсе с инвестиционными и (или) социальными условиями.

^б Количество пакетов акций, включенных в Программу приватизации 2008 г.

^в Количество пакетов акций, по которым в 2008 г. подволились итоги продаж, объявленных в предыдущем году.

^г Общее количество пакетов акций, проданных в 2008 г.

^д Количество пакетов акций, включенных в Программу приватизации 2009 г.

^е Количество пакетов акций, по которым в 2009 г. подволились итоги продаж, объявленных в предыдущем году.

^ж Общее количество пакетов акций, проданных в 2009 г.

Источники: Материалы к заседанию правительства Российской Федерации по вопросу «Об итогах приватизации государственного имущества в 2001 г. и о программе приватизации в 2002 г.»; *Медведев, 2003, с.36*; Материалы к заседанию правительства РФ 17 марта 2005 г.; Отчет ФАУФИ, 2006; Отчет о деятельности ФАУФИ за 2008 г. (2009); Отчет о выполнении прогнозного плана приватизации, 2010; www.mgi.ru; расчеты авторов.

нии основной массы было принято решение об использовании именно этих способов приватизации: продажа посредством публичного предложения (акции 325 АО, из них 41 повторно) и без объявления цены (акции 243 АО).

Напомним, что указанные способы продаж предполагают снижение цены реализуемого объекта (пакета акций) в случае, если аукцион не состоялся, и предназначены для продажи низколиквидного имущества, коим в большинстве случаев являются миноритарные пакеты акций. Эту свою функцию они выполняют лишь частично. Так, в 2004 г. из 461 предложенного к реализации посредством публичного предложения пакета акций, по которым в течение календарного года были подведены итоги продаж (без учета еще 64, по которым подведение итогов отнесено на 2005 г.), было продано 212. Гораздо выше процент реализации при продаже без объявления цены: 39 из 40 (при 9 продажах, итоги которых должны были подводиться в следующем году).

В случаях, когда аукцион по продаже акций был признан несостоявшимся и имелся лишь один потенциальный покупатель, выставление акций на продажу посредством публичного предложения, как правило, приводило к снижению цены продажи вдвое от начальной цены несостоявшегося аукциона. С учетом данного обстоятельства Росимущество в 2005 г. применило новую технологию экспресс-оценки «справедливой» стоимости акций при принятии решения о целесообразности изменения способа приватизации. В 2005 г. в отношении акций 125 акционерных обществ Росимуществом были приняты решения о повторной продаже на аукционах. Фактически же в 2004–2005 гг. на повторных аукционах были проданы акции 59 акционерных обществ, что позволило получить в федеральный бюджет около 1454 млн руб., или на 750 млн руб. больше по сравнению с доходом, ожидавшимся от продажи акций посредством публичного предложения.

Продажа пакетов акций в порядке реализации преимущественного права акционеров в 2004–2005 гг. носила маргинальный характер. Таким путем было приватизировано 13 и 8 пакетов соответственно, что превышало количество пакетов, реализованных в 2001 г. на коммерческом конкурсе с инвестиционными и (или) социальными условиями, который в последующие годы не применялся вовсе.

В 2008 г. основным способом приватизации, если исходить из общего количества проданных пакетов акций с учетом подведения итогов продаж, объявленных в предыдущем году (209 ед.), явился аукцион (99 продаж, или 47,4%, включая 93 пакета, или 44,5%, было продано на аукционах с открытой формой подачи предложений по цене приватизируемого имущества, а еще 6 пакетов, или 2,9%, — на аукционах с закрытой формой подачи предложений о цене приватизируемого имущества)¹.

Сравнимую с аукционным методом роль в приватизации играли продажи посредством публичного предложения (94 продажи, или 45%). В 2008 г. Росимуществом применялась практика продажи федерального имущества

¹ Такой способ приватизации, как специализированный аукцион, в 2008 г. не использовался.

посредством публичного предложения с установлением начальной цены продажи выше начальной цены несостоявшегося аукциона, что давало возможность в ряде случаев реализовать имущество по цене выше, чем цена несостоявшегося аукциона, а также не требовало дополнительных расходов федерального бюджета на проведение повторной оценки.

Продажи через механизм публичного предложения позволили реализовать низколиквидные пакеты акций, не проданные на аукционах (причем по подавляющему большинству пакетов акций в предшествующие периоды проводилось два аукциона и более), а также осуществить продажи пакетов акций в условиях постоянной коррекции спроса и рыночной стоимости объектов оценки.

Небольшое количество продаж было проведено без объявления цены (12 ед.) и в порядке реализации преимущественного права акционерами (участниками) закрытых акционерных обществ и обществ с ограниченной ответственностью (4 ед.), что составило соответственно 5,7 и 1,9% общего количества проданных пакетов акций с учетом подведения итогов продаж, объявленных в 2007 г.

Анализ структуры состоявшихся продаж показывает, что на долю «первичных» продаж (все виды аукционов и преимущественное право) приходилось 49,3% приватизированных предприятий, в то время как на долю «вторичных» способов продаж (публичное предложение и продажа без объявления цены) — 50,7%. Вместе с тем «первичные» продажи (аукционы, преимущественное право) дали 86,23% общей суммы средств, подлежащих перечислению в бюджет, тогда как «вторичные» продажи (публичное предложение и продажа без объявления цены) — 13,77%.

Сопоставляя структуру методов, использованных в 2008 г. для приватизации федеральных пакетов акций, со структурой методов середины 2000-х годов, можно отметить следующее.

Совокупный удельный вес объектов, приватизированных на аукционе, находился примерно на уровне 2004 г., при этом радикально выросла доля открытых аукционов (44,5% против 3,4% в 2004 г.). Напротив, сократилась доля закрытых аукционов (менее 3% против 46,7%)¹. По «вторичным» методам анализ не позволяет сделать столь однозначные выводы. Удельный вес объектов, проданных в 2008 г. посредством публичного предложения (45%), превысил аналогичные величины 2004–2005 гг. В то же время доля объектов, проданных без объявления цены (5,7%), хотя и многократно уступала пиковой величине 2005 г. (42%), от уровня 2004 г. (менее 7%) отличалась весьма незначительно. Продажа в порядке реализации преимущественного права акционеров во все анализируемые годы играла вспомогательную роль (около 2%).

Здесь же стоит отметить, что структура методов, использованных при приватизации 74 АО, включенных в Программу приватизации 2008 г., отли-

¹ Еще более выражен контраст по сравнению с 2002 г., когда действующий ныне закон о приватизации только вступил в силу. Удельный вес закрытых аукционов составлял тогда более 88%.

чалась от структуры методов, примененных при приватизации 135 АО, по которым в 2008 г. подводились итоги продаж, объявленные в предыдущем году, еще большим удельным весом открытых аукционов (более 54%) и продаж в порядке реализации преимущественного права акционеров (5,4%), тогда как доля продаж на закрытом аукционе, посредством публичного предложения и без объявления цены была выше по тому массиву объектов, где подведение итогов осуществлялось со сдвигом по времени.

В кризисном 2009 г. продажи на аукционе безраздельно доминировали в структуре проданных пакетов акций, исходя из использованных методов (около 83%). Однако в отличие от предыдущего года резко (до 38,5%) выросла доля закрытых аукционов, среди проданных пакетов, относившихся непосредственно к приватизационной программе на 2009 г., они и вовсе преобладали (около 54%). Доля пакетов, проданных на открытом аукционе, почти не изменилась.

Продажи посредством публичного предложения оказались минимальными за все 2000-е годы, а продажа без объявления цены не проводилась совсем. Относительно высокой в этом периоде была доля пакетов акций, проданных в порядке реализации преимущественного права акционеров (около 10%), хотя по абсолютной величине количество этих продаж почти не отличалось от 2008 г., уступая показателям 2004–2005 гг. Стоит также отметить, что все продажи посредством публичного предложения и в порядке реализации преимущественного права акционеров относились к пакетам акций, проданным при подведении итогов продаж, объявленных еще в 2008 г.

Теперь проанализируем структуры проданных пакетов акций в разрезе их величины и применявшихся способов продажи (*табл. 33*).

Как было указано выше, миноритарными (т. е. до 25% капитала АО) были около 72% всех проданных пакетов акций в 2004 г. и 69% — в 2005 г.

Если рассматривать продажи пакетов тем или иным способом по отдельности, то можно отметить, что такой же размер имели более 70–80% пакетов, приватизированных в 2004–2005 гг. на закрытом аукционе, посредством публичного предложения и без объявления цены, причем в структуре продаж на закрытом аукционе и без объявления цены доля миноритарных пакетов в 2005 г. выросла, а посредством публичного предложения — осталась на уровне 2004 г. Структура пакетов акций, проданных на открытом аукционе в 2004 г., была наиболее равномерной (по размеру продаваемого пакета): 7 ед. — до 25% капитала, по 6 ед. — блокирующей и контрольной (от 50% акций — 1 акция до 100% акций — 1 акция) величины. В 2005 г. 38,6% пакетов акций, проданных на открытом аукционе, были полными (все 100% акций), 24,4% — миноритарными, 21,3% — блокирующими, 15,7% — контрольными. При приватизации на специализированном аукционе в 2004 г. более 61% проданных пакетов имели блокирующий размер (от 25% акций — 1 акция до 50%). При продаже пакетов акций в порядке реализации преимущественного права акционеров все 13 пакетов в 2004 г. и 7 из 8 пакетов в 2005 г. были миноритарными.

Таблица 33. Структура проданных в 2004–2005 гг. и в 2008–2009 гг. федеральных пакетов акций, исходя из величины уставного капитала и способа продаж

Период	Всего		До 25%		От 25% + 1 акция до 50%		От 50% + 1 акция до 100% — 1 акция		100%	
	ед.	%	ед.	%	ед.	%	ед.	%	ед.	%
<i>2004 г., всего</i> <i>Из них:</i>	565	100	406	71,85	119	21,05	34	6,0	6	1,1
в порядке реализации преимущественного права	13	100	13	100,0	—	—	—	—	—	—
на открытом аукционе	19	100	7	36,8	6	31,6	6	31,6	—	—
на закрытом аукционе	264	100	199	75,4	42	15,9	18	6,8	5	1,9
на специализированном аукционе	18	100	3	16,7	11	61,1	3	16,7	1	5,5
посредством публичного предложения	212	100	152	71,7	54	25,5	6	2,8	—	—
без объявления цены	39	100	32	82,0	6	15,4	1	2,6	—	—
<i>2005 г. всего</i> <i>Из них:</i>	521	100	360	69,1	81	15,5	29	5,6	51	9,8
в порядке реализации преимущественного права	8	100	7	87,5	1	12,5	—	—	—	—
на открытом аукционе	127	100	31	24,4	27	21,3	20	15,7	49	38,6
на закрытом аукционе	82	100	69	84,1	11	13,4	2	2,5	—	—
посредством публичного предложения	85	100	61	71,8	19	22,35	3	3,5	2	2,35
без объявления цены	219	100	192	87,7	23	10,5	4	1,8	—	—
<i>2008 г. всего</i> <i>Из них:</i>	209	100	36	17,2	14	6,7	12	5,75	147	70,35
в порядке реализации преимущественного права	4	100	4	100,0	—	—	—	—	—	—

Окончание табл. 33

Период	Всего		До 25%		От 25% + 1 акция до 50%		От 50% + 1 акция до 100% — 1 акция		100%	
	ед.	%	ед.	%	ед.	%	ед.	%	ед.	%
на открытом аукционе	93	100	9	9,7	3	3,2	10	10,8	71	76,3
на закрытом аукционе	6	100	5	83,3	—	—	—	—	1	16,7
посредством публичного предложения	94	100	17	18,1	7	7,4	1	1,1	69	73,4
без объявления цены	12	100	1	8,35	4	33,3	1	8,35	6	50,0
<i>2009 г. всего</i>	<i>52</i>	<i>100</i>	<i>27</i>	<i>51,9</i>	<i>3</i>	<i>5,8</i>	<i>1</i>	<i>1,9</i>	<i>21</i>	<i>40,4</i>
<i>Из них:</i>										
в порядке реализации преимущественного права	5	100	4	80,0	—	—	1	20,0	—	—
на открытом аукционе	23	100	3	13,05	3	13,05			17	73,9
на закрытом аукционе	20	100	20	100	—	—	—	—	—	—
посредством публичного предложения	4	100	—	—	—	—	—	—	4	100
без объявления цены	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—

Источник: Материалы к заседанию правительства РФ 17 марта 2005 г.; Отчет ФАУФИ, 2006; Отчет о деятельности ФАУФИ за 2008 г. (2009); Отчет о выполнении прогнозного плана приватизации, 2010; расчеты авторов.

В итоге если в 2004 г. основными способами продажи миноритарных пакетов акций были закрытый аукцион (49%) и публичное предложение (37,4%), то в 2005 г. основным способом стала уже продажа без объявления цены (53,3%). Блокирующие пакеты акций в 2004 г. продавались преимущественно посредством публичного предложения (45,4%) и на закрытом аукционе (35,3%), в 2005 г. — на закрытом аукционе (треть) и без объявления цены (28,4%). Закрытый аукцион в 2004 г. был основным способом продажи контрольных и полных (100%) пакетов (52,9 и 83,3% соответственно). В 2005 г.

таким способом стал открытый аукцион, через который было продано 69% контрольных и 96% полных пакетов акций.

В 2008 г. более 70% пакетов акций, реализованных на открытом аукционе и посредством публичного предложения, были полными (все 100% акций), как и половина пакетов, проданных без объявления цены. В то же время среди пакетов акций, реализованных на закрытом аукционе, напротив, более 80% являлись миноритарными, как и все пакеты, реализованные в порядке реализации преимущественного права.

Почти половина всех приватизированных пакетов акций такого размера (около 47%) была продана посредством публичного предложения. Примерно таким же был вклад этого метода и при реализации полных пакетов, в котором такую же весомую роль играл открытый аукцион (более 48%), доминировавший при реализации мажоритарных пакетов (более 80%). Половина блокирующих пакетов была реализована посредством публичного предложения.

В 2009 г. наблюдалась схожая картина. Почти $\frac{3}{4}$ пакетов, проданных на открытом аукционе, и все пакеты, реализованные посредством публичного предложения, являлись полными. Напротив, все пакеты, проданные на закрытом аукционе, имели миноритарную величину. Этот метод преобладал (более 74%) при продаже пакетов данного размера в целом, оставшаяся часть проданных миноритарных пакетов приходилась на продажу в порядке реализации преимущественного права и на открытом аукционе. Все проданные блокирующие пакеты и более 80% полных были реализованы на открытом аукционе.

Способ приватизации, выбираемый для продажи пакетов акций, оказывал определенное влияние на ход их реализации (*табл. 34 и 35*).

Как следует из приведенных данных, в 2008 г. было выставлено на торги около 85% пакетов акций, продажа которых предполагалась посредством публичного предложения. Несколько меньше этот показатель был для пакетов акций, подлежащих продаже на аукционе (79,5%).

В то же время аукцион оказался чуть более результативным, если говорить о соотношении между величиной реальных продаж и количеством объектов, выставленных на торги (около 13% — на аукционах и 10% — посредством публичного предложения)¹, как это видно из *табл. 35*.

Если в структуре доступных к приватизации и выставленных на торги пакетов акций доля предназначенных для реализации на аукционе составляла 55–56%, то среди проданных — почти 61%. Еще большей была их доля в структуре пакетов акций, по которым подведение итогов относилось на 2009 г. (78,5%).

Напротив, удельный вес пакетов акций, предназначенных для реализации посредством публичного предложения, оказался наибольшим в структуре выставленных на торги (более 44%), тогда как среди проданных и тех, по которым подведение итогов относилось на следующий календарный год, он был заметно меньше (около 39 и 21,5% соответственно).

¹ Однако эту разницу можно считать минимальной, поскольку в целом удалось продать менее 12% предложенных пакетов акций, что во многом объясняется наступлением финансово-экономического кризиса.

Таблица 34. РЕАЛИЗАЦИЯ ПРОГРАММЫ ПРИВАТИЗАЦИИ ФЕДЕРАЛЬНЫХ ПАКЕТОВ АКЦИЙ 2008 г. в ЗАВИСИМОСТИ ОТ СПОСОБА ПРИВАТИЗАЦИИ

Способ приватизации	Доступно для приватизации в соответствии с распоряжениями об ее условиях	Выставлено на торги в соответствии с планом приватизации		Продано		
		ед.	% к количеству пакетов, доступных для приватизации в соответствии с распоряжениями об ее условиях	ед.	% к количеству пакетов, выставленных на торги	% к количеству пакетов, доступных для приватизации в соответствии с распоряжениями об ее условиях
Аукционы	440	350	79,5	45/41*	12,9/11,7*	10,2/9,3*
Публичное предложение	327	277	84,7	28	10,1	8,6
Продажа без объявления цены	34	1	2,9	1	100,1	2,9
Всего	801	628	78,4	74	11,8	9,2

* Значения в числителе — с учетом 4 продаж в порядке реализации преимущественного права акционеров, в знаменателе — только продажа на аукционе (41 продажа).

Источник: Отчет о деятельности ФАУФИ за 2008 г. (2009); расчеты авторов.

Таблица 35. СТРУКТУРА ФЕДЕРАЛЬНЫХ ПАКЕТОВ АКЦИЙ НА РАЗЛИЧНЫХ СТАДИЯХ ВЫПОЛНЕНИЯ ПРОГРАММЫ ПРИВАТИЗАЦИИ 2008 г. В ЗАВИСИМОСТИ ОТ СПОСОБА ПРИВАТИЗАЦИИ

Стадия выполнения программы приватизации	Аукционы		Публичное предложение		Продажа без объявления цены	
	ед.	%	ед.	%	ед.	%
Доступно к приватизации в соответствии с распоряжениями об ее условиях	440	54,95	327	40,8	34	4,25
Выставлено на торги в соответствии с планом приватизации	350	55,75	277	44,1	1	0,15
Продано	45	60,8	28	37,85	1	1,35
Подведение итогов отнесено на 2009 г.	212	78,5	58	21,5	—	—
Не выставлялись на торги	90	52,0	50	28,9	33	19,1

Источник: Отчет о деятельности ФАУФИ за 2008 г. (2009); расчеты авторов.

Структура пакетов акций, не выставлявшихся в 2008 г. на торги, отличалась более низким удельным весом пакетов, предназначенных для реализации на аукционе (52%), и сравнительно высокой (относительно других стадий приватизации) долей продаж без объявления цены (более 19%).

Весьма интересным является и вопрос об эффектах применения того или иного способа продаж с позиций величины превышения продажной цены над начальной, что, в конечном счете, определяет и результативность продаж для бюджета (табл. 36, 37, 38).

Таблица 36. Диапазон цены продажи акций и долей участия в хозяйственных обществах на открытых и закрытых аукционах в 2004–2005 гг.

Период	Равна начальной цене		Превышает начальную цену менее чем на 5%		Превышает начальную цену более чем на 5%, но менее чем на 20%		Превышает начальную цену более чем на 20%, но менее чем в 2 раза		Выше начальной цены более чем в 2 раза	
	ед.	%	ед.	%	ед.	%	ед.	%	ед.	%
2004	10	3,5	130	45,9	43	15,2	52	18,4	48	17,0
2005	52	24,9	78	37,3	20	9,6	33	15,8	26	12,4

Источник: Материалы к заседанию правительства РФ 17 марта 2005 г.; Отчет ФАУФИ, 2006; расчеты авторов.

При продаже пакетов акций (долей участия в хозяйственных обществах) в 2004 г. на открытых и закрытых аукционах структура проданных объектов по величине ценового диапазона была следующей: 17% (48 ед.) были проданы по цене вдвое и более высокой, нежели начальная, без малого половина (140 ед.) пакетов акций были проданы по цене, не превышающей стартовую более чем на 5% (включая 10 ед. — по стартовой цене), продажная цена оставшейся чуть более трети пакетов превышала первоначальную более чем на 5%, но менее чем вдвое. В 2005 г. произошло резкое увеличение количества и удельного веса пакетов, проданных по начальной цене (почти до 25% против 3,5% в 2004 г.). Доля пакетов, проданных по другим ценам, сократилась. Тем не менее наибольшее количество пакетов было реализовано с превышением начальной цены менее чем на 5% (37,3%), как и в 2004 г. (45,9%).

При продаже посредством публичного предложения в 2004 г. в 61,8% случаев (131 ед.) акции были проданы по минимально возможной цене отсеечения, равной половине начальной цены несостоявшегося аукциона. 17,5% пакетов акций (37 ед.) было продано по максимально возможной цене предложения, равной начальной цене несостоявшегося аукциона¹, еще в 20,7% случаев (43 ед.) продажная цена колебалась в интервале между максимальной и минимальной. В 2005 г. доля пакетов акций (долей участия в хозяйственных обществах), проданных по максимально возможной цене, сократилась до 13% при росте удельного веса пакетов, реализованных по цене от половины до $\frac{3}{4}$ начальной цены несостоявшегося аукциона, с 14,6% в 2004 г. до 18,8% в 2005 г. Доля пакетов, проданных по минимальной цене и цене, составляющей от $\frac{3}{4}$ до начальной цены несостоявшегося аукциона, осталась примерно на прежнем уровне.

Сократилось с 77 ед. в 2004 г. до 30 ед. в 2005 г. и количество пакетов, реализованных по цене ниже нормативной цены несостоявшегося аукциона, однако их доля в общей массе проданных пакетов практически не изменилась, составив 35–36%. РФФИ не выставлял на продажу посредством публичного предложения акции с ценой отсеечения (минимальной ценой продажи), превышающей нормативную цену, что свидетельствовало о его формальном подходе к приватизации, о незаинтересованности в более глубоком анализе и о структурировании приватизационных сделок с целью повышения эффективности продаж.

В 2006 г. структура продаж посредством публичного предложения по критерию диапазона цены изменилась мало, за исключением некоторого повышения удельного веса случаев продажи в интервале от половины до $\frac{3}{4}$ начальной цены несостоявшегося аукциона. В 2007 г., когда Росимуществу были переданы полномочия по установлению начальной цены подлежащего приватизации федерального имущества, а также минимальной цены (цены отсеечения), по которой имущество может быть продано посредством публичного предложения и проведения повторных торгов без изменения способа

¹ РФФИ ни разу не предлагались акции по цене выше начальной цены несостоявшегося аукциона.

Таблица 37. Диапазон цены продажи акций и долей участия в хозяйственных обществах* посредством публичного предложения в 2004–2007 гг.

Период	Выше начальной цены несостоявшегося аукциона		Равна начальной цене несостоявшегося аукциона		Составляет от 75 до 99,9% начальной цены несостоявшегося аукциона		Составляет от 50,1 до 74,9% начальной цены несостоявшегося аукциона		Равна минимально возможной (50% начальной цены несостоявшегося аукциона)	
	ед.	%	ед.	%	ед.	%	ед.	%	ед.	%
2004	0**	—	37	17,5	13	6,1	31	14,6	131	61,8
2005	0**	—	11	12,95	6	7,05	16	18,8	52	61,2
2006	...		13***		...	6,0	...	24,0	...	57,0
2007	...		28***		...	41,0	...	7,0	...	24,0

* Применительно к 2006–2007 гг. в Отчете ФАУФИ говорится о продаже имущества без явного указания на то, что речь идет об акциях (долях в уставных капиталах) хозяйственных обществ, хотя это вытекает из содержания и логики документа.

** РФФИ ни разу не предлагал к продаже посредством публичного предложения акции с начальной ценой, превышающей цену несостоявшегося аукциона, хотя такая возможность предусмотрена законодательством.

*** Совокупная доля (%) случаев продажи имущества, когда цена продажи оказывалась выше или равна начальной цене несостоявшегося аукциона.

Источник: Материалы к заседанию правительства РФ 17 марта 2005 г.; Отчет ФАУФИ, 2006, 2008; расчеты авторов.

продажи, внедрения в практику продажи имущества посредством публичного предложения с установлением цены отсечения выше нормативной, федеральный бюджет дополнительно получил 1,4 млрд руб. Кроме того, в отличие от практики предшествующих лет, при продаже имущества посредством публичного предложения в большинстве случаев (69%) цена продажи имущества составила не менее 75% цены несостоявшегося аукциона, а 28% имущества была продано по цене, равной либо превышающей цену несостоявшегося аукциона¹.

¹ Более объективному установлению начальной цены продажи способствовало проведение в 2007 г. Росимуществом в рамках подготовки к приватизации аудиторских проверок не только унитарных предприятий, но и хозяйственных обществ, что позволило при установлении начальной цены проводить сверку данных из аудиторских отчетов и отчетов об оценке.

Таблица 38. Диапазон цены продажи акций и долей участия в хозяйственных обществах без объявления цены в 2005 г.

Период	Выше начальной цены несостоявшегося аукциона		Ниже начальной цены несостоявшегося аукциона, но выше минимальной цены при продаже посредством публичного предложения (50% начальной цены аукциона)		Составляет от 25 до 50% начальной цены несостоявшегося аукциона		Составляет от 5 до 25% начальной цены несостоявшегося аукциона		Составляет менее 5% начальной цены несостоявшегося аукциона	
	ед.	%	ед.	%	ед.	%	ед.	%	ед.	%
2005	6	2,7	17	7,8	39	17,8	119	54,3	38	17,4

Источник: Отчет ФАУФИ, 2006; расчеты авторов.

При продаже акций и долей участия в хозяйственных обществах в 2005 г. основная их масса (54,3%) была реализована по цене от 5 до 25% начальной цены несостоявшегося аукциона, еще по 17–18% — в диапазонах от 25 до 50% начальной цены несостоявшегося аукциона и менее 5% этой величины. Случаи, когда в ходе торгов без объявления цены устанавливалась цена, превышающая начальную цену несостоявшегося аукциона и минимальную цену при продаже посредством публичного предложения, встречались, но были весьма редки: менее 3 и 8% продаж соответственно. 162 пакета (или 74% от всех проданных) были реализованы по цене ниже нормативной цены несостоявшегося аукциона.

Инвестиционная привлекательность компаний

Помимо размера реализуемых федеральных пакетов акций и применяемых способов приватизации, определенную роль в формировании спроса на эти активы играла инвестиционная привлекательность конкретных предприятий, вытекающая из их отраслевой и производственной специализации.

Анализируя этот аспект на примере приватизации 2004–2005 гг., когда наблюдались пиковые для докризисного периода значения этого процесса¹, всю совокупность отраслей можно разделить на несколько групп:

- отрасли, по которым в течение двух лет была реализована большая доля пакетов, нежели по совокупности всех пакетов при росте или стабильности отношения числа проданных пакетов к количеству пакетов акций, включенных в Прогнозный план (программу) приватизации² в 2005 г. по сравнению с 2004 г. (автотранспорт, агропромышленный комплекс (АПК), геология и промышленность драгоценных металлов и камней, металлургия, нефтегазовый комплекс, рыболовство, химия и нефтехимия)³;
- отрасли, по которым в 2005 г. доля реализованных пакетов стала превышать средний уровень, тогда как в 2004 г. она была ниже (кредитные организации, легкая промышленность, машиностроение, наука, связь, строительный комплекс);
- отрасли, по которым в 2005 г. доля проданных пакетов оказалась ниже среднего уровня в отличие от 2004 г. (атомная и угольная промышленность, оборонно-промышленный комплекс (ОПК), энергостроительный комплекс, группа иных отраслей);
- отрасли, по которым в течение двух лет была реализована меньшая доля пакетов, нежели по совокупности всех пакетов (водный и воздушный транспорт, издательства и типографии, непродовольственная сфера, топливно-энергетический комплекс (ТЭК))⁴.

Лесопромышленный комплекс (ЛПК) в 2004–2005 гг. по доле реализованных пакетов акций находился на среднем уровне, а по целому ряду отраслей (железнодорожный транспорт, медицинская промышленность, промышленность строительных материалов, торговля) сопоставление оказалось невозможным ввиду того, что случаи продажи пакетов в этих отраслях имели место только в 2005 г., а среди страховых организаций — только в 2004 г.

¹ См. более подробно: *Мальгинов, Радыгин, 2007, с. 218–234.*

² При этом следует иметь в виду, что степень реализации Прогнозного плана (программы) приватизации в части продажи федеральных пакетов акций отражала не только привлекательность для частного бизнеса находившихся в федеральной собственности акций АО той или иной отрасли, но и трудности администрирования самого процесса продаж, поскольку далеко не все пакеты акций, изначально включенные в программу приватизации, было возможно реализовать вследствие того, что в отношении акций ряда АО решения об условиях приватизации по различным причинам не могли быть приняты.

³ При этом необходимо отметить уменьшение степени реализации пакетов в 2005 г. по сравнению с 2004 г. в геологии и промышленности драгоценных металлов и камней, рыболовстве и стабильность данного показателя в 2004–2005 гг. для металлургии.

⁴ Следует также отметить увеличение степени реализации пакетов в 2005 г. по сравнению с 2004 г. на водном транспорте, среди издательств и типографий, в непродовольственной сфере. Последние две отрасли по величине данного показателя в 2005 г. вплотную приблизились к средней по совокупности всех пакетов.

Закономерен вопрос о том, как изменились отраслевые приоритеты инвесторов в условиях финансово-экономического кризиса по сравнению с теми, что наблюдались в 2004–2005 гг. (табл. 39).

Анализ отраслевой структуры состоявшихся продаж за 2008–2010 гг. показывает, что в этот период инвесторы в основном предпочитали акции предприятий агропромышленного комплекса (72 ед., или 18,2% общего числа проданных пакетов), непромышленной сферы (48 ед., или 12,2%), издательств и типографий (39 ед., или 9,9%).

Таким образом, в период кризиса (включая непосредственно предшествовавшие ему месяцы и начало выхода из него), как и в 2004–2005 гг., достаточно привлекательно в ходе приватизации смотрелись АПК и непромышленная сфера. В сферу интереса инвесторов попала такая отрасль, как полиграфия и издательское дело. Вместе с тем по сравнению с 2004–2005 гг. явно перестали пользоваться спросом оборонно-промышленный и строительный комплексы, машиностроение, кредитные организации.

Можно предположить, что такие приоритеты означают не столько интерес к продолжению ведения бизнеса в той или иной отрасли, сколько возможность доступа к дефицитным ресурсам (земля, недвижимость в крупных городах). За ними также неявно просматриваются закономерности развития российской экономики во второй половине 2000-х годов, локомотивами роста которой были строительство и отрасли непромышленной сферы, а начавшийся кризис обнажил проблему конкурентоспособности машиностроения и банковского сектора.

Что касается привлекательности отдельных компаний в рамках приватизационного процесса, то перечень порядка 40 наиболее крупных сделок 2001–2005 гг. по продаже федеральных пакетов акций, ранжированный исходя из их суммы, приведен в табл. 1 Приложения¹. По нему хорошо просматривается ведущая роль в формировании доходов бюджета от приватизации продажи пакетов акций нефтяных компаний. Помимо них, достаточно весомыми были сделки по продаже пакетов акций предприятий черной металлургии, угольной промышленности, химии, ряда морских портов. Примерно 30% указанных сделок пришлось на сделки с контрольными пакетами акций, включая те, где более половины уставного капитала было продано в течение календарного года несколькими лотами, каждый из которых составлял менее 50% акций.

Крупнейшими приватизационными сделками (более 3 млрд руб.) в этот период стали продажи федеральных пакетов акций следующих компаний:

- в 2001 г.: «Кузбассуголь» (2 лота (по 40 и 39,73% акций) за 5265,86 млн руб.) и Росгосстрах (49% акций за 1226,36 млн руб.);

¹ www.mgi.ru. Материалы к заседанию правительства Российской Федерации по вопросу «Об итогах приватизации государственного имущества в 2001 г. и о программе приватизации в 2002 г.»; Медведев, 2003, с.36; Материалы к заседанию правительства РФ 17 марта 2005 г.; Отчет ФАУФИ, 2006.

- в 2002 г.: НГК «Славнефть» (74,95% акций за 59161,95 млн руб.), нефтяная компания «ЛУКОЙЛ» (5,9% акций за 24567,5 млн руб.) и Восточная нефтяная компания (36,817% акций за 6839,56 млн руб.);
- в 2004 г.: нефтяная компания «ЛУКОЙЛ» (7,59% акций за 58092 млн руб.), Магнитогорский металлургический комбинат (17,84% акций за 21928,2 млн руб.);
- в 2005 г.: химическое предприятие «Полиэф» (г. Благовещенск, Башкортостан) (100% акций за 3038 млн руб.).

Таблица 39. Отрасли – лидеры по количеству реально состоявшихся продаж федеральных пакетов акций в 2004–2005 гг. и 2008–2010 гг.

Год	Отрасль*	Продано пакетов акций	
		ед.	% к итогу
2004	Агропромышленный комплекс	86	15,2
	Оборонно-промышленный комплекс	85	15,05
	Автомобильный транспорт	39	6,9
2005	Агропромышленный комплекс	93	17,85
	Машиностроение	58	11,1
	Оборонно-промышленный комплекс	54	10,4
2008	Агропромышленный комплекс	41	19,6
	Непроизводственная сфера	28	13,4
	Издательства и типографии	27	12,9
2009	Непроизводственная сфера	7	13,5
	Агропромышленный комплекс	6	11,5
	Топливо-энергетический комплекс	5	9,6
2010	Агропромышленный комплекс	25	18,65
	Непроизводственная сфера	13	9,7
	Издательская и полиграфическая деятельность	12	8,95

* Помимо указанных отраслей, следует также отметить весомое место в структуре продаж АО машиностроения в 2004 г. (33 ед., или 5,9%), непроизводственной сферы в 2004 г. (37 ед., или 6,6%) и 2005 г. (51 ед., или 6,6%), являющихся кредитными организациями в 2004 г. (32 ед., или 5,7%) и 2005 г. (53 ед., или 10,2%), строительного комплекса в 2005 г. (39 ед., или 7,5%) и 2008 г. (14 ед., или 6,7%).

Источник: Материалы к заседанию правительства РФ 17 марта 2005 г.; Отчет ФАУФИ, 2006; Отчет о деятельности ФАУФИ за 2008 г. (2009); Отчет о выполнении прогнозного плана приватизации, 2010; Доклад Минэкономразвития России об итогах приватизации федерального имущества в 2010 г.; расчеты авторов.

Среди прочих достаточно весомыми были отдельные сделки по продаже федеральных пакетов акций различной величины предприятий угольной промышленности («Кузнецкуголь» (Кемеровская область), «Востсибуголь» (Иркутская область), «Гуковуголь» (Ростовская область)), черной металлургии (Западно-Сибирский металлургический и Стойленский горно-обогатительный комбинаты), нефтепереработки и нефтепродуктообеспечения («НОРСИ-ОЙЛ» и «ЛУКОЙЛ-Нижегороднефтеоргсинтез»), химии (Кирово-Чепецкий химический комбинат имени Б.П. Константинова, «Галоген» (Пермь), «Невинномысский азот» (Ставропольский край), НАК «Азот»)), а также ряда морских портов (Туапсинский, Мурманский, Владивостокский и Санкт-Петербурга).

Стоит отметить, что в их числе оказались пакеты акций ряда компаний, изначально предполагавшихся к реализации на залоговых аукционах осенью 1995 г., но так и не выставленных на них (Туапсинский и Мурманский морские торговые порты, Западно-Сибирский металлургический комбинат, Солombальский целлюлозно-бумажный комбинат).

В самом общем виде степень привлекательности акций той или иной компании характеризуется коэффициентом превышения продажной цены над начальной и количеством претендентов. Однако в российской практике неоднократно имело место отсечение ряда потенциальных участников приватизационных процедур под самыми различными предложениями, вследствие чего снижалась продажная цена и были недополучены средства в бюджет (упущенная выгода). Из всех перечисленных сделок максимальная продажная цена была зафиксирована при продаже контрольных пакетов акций нефтяных компаний «Славнефть» (74,95% уставного капитала за 1,86 млрд долл.) в конце 2002 г. Однако продажа принадлежавшей государству доли в капитале «Славнефти», несмотря на рекордную величину продажной цены, была значительно обесценена длительной борьбой за контроль над компанией и лоббированием интересов различных бизнес-групп в органах управления, приведших в конечном итоге к ограничению количества основных конкурентов и к тому, что сделка была осуществлена по цене, лишь незначительно превышающей стартовую.

На этом фоне гораздо более выигрышно смотрятся итоги конкурса по реализации пакета акций ОАО «Оренбургская нефтяная акционерная компания» («ОНАКО») (85%), который был продан осенью 2000 г. по цене 1,08 млрд долл., что превысило начальную цену продажи пакета в 2,54 раза, или на 654 млн 750 тыс. долл. Тогда же благодаря тщательной предпродажной подготовке с привлечением наиболее опытных финансовых консультантов была проведена успешная продажа государственных пакетов акций угольных компаний «Красноярскуголь», «Междуреченскуголь», «Читинская угольная компания» с суммарной ценой продажи более 47 млн долл.¹

В основе успешной продажи государственного пакета акций «ОНАКО», ставшей, вероятно, одной из немногих из числа по-настоящему выгодных

¹ www.mgi.ru. Об итогах приватизации в Российской Федерации в 2000 г. и задачах на 2001 г. (по материалам, подготовленным к заседанию правительства РФ 08.02.2001).

для бюджета сделок с начала денежной приватизации, лежит не только использование фактора благоприятной конъюнктуры мировых цен на энергоносители, но и максимальное приближение условий проводившегося коммерческого конкурса с инвестиционными условиями к обычному аукциону за счет минимизации инвестиционных условий¹, а также проведение Счетной палатой РФ проверки процедуры предпродажной подготовки².

Среди крупнейших, но весьма типичных (с точки зрения сопутствующих приватизации 2000-х годов проблем) продаж следует отметить продажу 100% акций ОАО «Полиэф», которые в 2002–2003 гг. трижды предлагались к продаже на аукционах по начальной цене в размере 3,276 млрд руб. Однако указанные аукционы были признаны несостоявшимися в связи с отсутствием заявок на участие в торгах. Такая ситуация объяснялась наличием у общества значительного объема кредиторской задолженности, основная часть которой (более 6,5 млрд руб.) представляла собой долг перед Республикой Башкортостан, образовавшийся в результате финансирования инвестиций в строительство производственного комплекса предприятия.

В связи с отсутствием денежных средств, необходимых не только для продолжения строительства, но и для финансирования текущих затрат, к концу 2004 г. на ОАО «Полиэф» сложилась кризисная финансовая ситуация (не выплачивалась заработная плата, не погашались долги перед строительными организациями, не производилась выплата налогов). Арбитражным судом по искам ряда кредиторов были приняты решения о взыскании задолженности и об аресте имущества предприятия.

Для предотвращения угрозы потери государством своих активов и негативных социальных последствий в результате возможного банкротства предприятия Росимущество обеспечило урегулирование вопроса с кредиторской задолженностью ОАО «Полиэф», что сделало возможным продажу его акций по цене 3,038 млрд руб. Покупателем акций этого предприятия были привлечены денежные средства, полностью погашена задолженность по заработной плате, стала выплачиваться задолженность строительным подрядным орга-

¹ Было учтено, что коммерческий конкурс с инвестиционными условиями (как единственный предусмотренный законодательством в тот момент способ продажи такого пакета акций) является одним из наименее привлекательных для инвесторов в силу обширности выдвигаемых требований и невозможности осуществлять полный контроль над деятельностью общества до полного выполнения инвестиционных условий. Поэтому инвестиционные условия предусматривали внесение инвестиций лишь в минимальном размере 125 тыс. руб. (около 4,75 тыс. долл.) на финансирование мероприятий по предпродажной подготовке находящихся в федеральной собственности обыкновенных акций компании.

² Помимо этого случая, Счетная палата привлекалась к проведению предприватизационной экспертизы плана приватизации и оценки активов Росгосстраха (1997 г.), оценки обоснованности цены продажи федерального пакета акций ТНК (1999 г.), определения начальной цены продажи пакетов акций ОАО «НГК «Славнефть», «Авиакомпания «Сибирь», «Саянскхимпром», «ЛУКОЙЛ», «Изумрудные копи Урала», «Северовостокзолото», «Кузбассинвестуголь», «Магнитогорский металлургический комбинат» (2002 г.).

низациям, была введена в эксплуатацию первая очередь по производству терефталевой кислоты¹.

Что касается приватизации 2006–2009 гг., то наибольший резонанс получили приобретение в 2006 г. на аукционе 100% акций аэропорта Сочи ООО «Стратегия-Юг» за 5,503 млрд руб. (при стартовой цене в 3,504 млрд руб.)² и продажа в 2007 г. пакетов акций компаний «Якутуголь» (75% минус 1 акция) и «Эльгауголь» (68,8%) за 58,196 млрд руб., что позволяет отнести эту сделку к числу крупнейших в 2000-е годы. По своему масштабу она сопоставима с продажей федеральных пакетов акций нефтяных компаний «Славнефть» (74,95%) в 2002 г. и «ЛУКОЙЛ» (7,59%) в 2004 г. Однако предметом сделки было отнюдь не федеральное имущество: указанный пакет «Якутугля», а также 39,4% акций «Эльгаугля» находились в республиканской собственности, предварительно внесенные в уставный капитал Республиканской инвестиционной компании, а собственником еще 29,5% акций было ОАО «РЖД». Правда, в качестве продавца при проведении этой сделки, как и при реализации многочисленных активов «ЮКОСа», выступал Российский фонд федерального имущества.

В остальном же приватизация второй половины 2000-х годов касалась преимущественно малозначимых объектов. О том, насколько специфическими активами являлись объекты приватизационных сделок на федеральном уровне, можно судить по довольно скудной опубликованной информации РФФИ и Росимущества по их итогам (*табл. 2 Приложения*)³. Почти все указанные сделки прошли при незначительном отличии продажной цены от начальной либо при их равенстве. Небольшое исключение составила продажа акций ОАО «Сибирское управление по строительству скважин» (ОАО «СУСС»), где было зафиксировано почти трехкратное превышение начальной цены.

¹ Отчет ФАУФИ, 2006.

² См.: *Дмитриев, 2006, с. 28–30*. ООО «Стратегия-Юг» считается аффилированной структурой компании «Базовый элемент», которая через Русско-Азиатскую инвестиционную компанию контролирует холдинг ООО «Аэропорты Юга», уже владевший целым рядом профильных активов («Авиалинии Кубани», выделенные из них в ходе реструктуризации ОАО «Международный аэропорт Краснодар», Территориальное агентство воздушных сообщений «Кубань», «ЮгАэрострой»). Помимо этого, ООО «Аэропорты Юга» контролировало аэропорт Анапы, осуществляя строительство нового аэропорта в Геленджике.

³ www.rosim.ru.

ГЛАВА 4

Приватизационные механизмы в преддверии нового этапа приватизации

Мировой финансово-экономический кризис 2008–2009 гг., следствием которого стали обвал фондового рынка, обесценение активов и отсутствие на российском рынке многих потенциальных инвесторов, сталкивающихся с серьезными проблемами в своих странах, выступил естественным ограничителем приватизации. Более того, он потребовал от правительства РФ принятия срочных мер по поддержке отдельных крупных компаний и банков, что, в свою очередь, создало дополнительные предпосылки для расширения российского госсектора, повышения его экономической значимости.

Содержание принятых государством антикризисных мер при доминирующей ориентации на ограничение расширения прямого участия государства в капитале, в принципе, допускало тот или иной приватизационный сценарий. Однако выработка повестки нового этапа приватизации и ее возможного формата столкнулась с известными трудностями, обусловленными не только спецификой момента, связанной с кризисной ситуацией в экономике, но и базовыми характеристиками основной массы имущества, находящегося в собственности государства.

Напомним, что основная масса оставшейся непосредственно у государства собственности была представлена либо очень привлекательными объектами (например, контрольные или блокирующие пакеты акций в монополиях общенационального значения), продажа которых если и возможна, то только по адекватной рыночной цене при наличии определенных предпосылок, либо, напротив, низколиквидными объектами (требующими осуществления крупных инвестиций или недостаточными для получения контроля, как в случае с миноритарными пакетами акций).

Несмотря на существенный прогресс в реформировании государственного портфеля акций в сторону пакетов, позволя-

ющих государству оказывать должное влияние на управленческие процессы в соответствующих компаниях¹, реализация курса на продажу небольших пакетов акций оказалась весьма непростым делом, поскольку такие пакеты, как правило, не представляют интереса для потенциальных покупателей по причине не только своего размера, но часто и профиля деятельности компаний, их финансово-экономического положения. В случае благоприятной финансово-экономической ситуации мотивацией инвестора могло бы стать не столько стремление к установлению корпоративного контроля, сколько ожидания дивидендов и роста курсовой стоимости акций. Однако такие явления, несмотря на все позитивные моменты в развитии российской экономики в 2000-е годы, остаются уделом сравнительно небольшой группы компаний, в которых уже сложились доминирующие группы акционеров (включая государство в ряде компаний).

В целом же *возможности запуска нового этапа приватизации и его перспективы* определялись обширным набором проблем и обстоятельств, явно выходящим за пределы простого стимулирования приватизационного процесса посредством совершенствования механизма продажи государственного имущества.

- Во-первых, весь комплекс вопросов, связанных с определением круга объектов потенциальной приватизации.

Он включает изучение целесообразности действующих ограничений на приватизацию, оценку возможности включения в этот процесс категорий объектов, ранее остававшихся вне его действия, увязку планирования приватизации с процессом оптимизации структуры государственной и муниципальной собственности в контексте административной реформы и разделения полномочий между различными уровнями публичной власти.

Действующий закон о приватизации содержит норму (п. 6 ст. 43) о том, что в случае если иное не установлено законодательством РФ, с даты вступления в силу настоящего закона имущество, которое в соответствии с указами и распоряжениями президента РФ, изданными им до вступления в силу части первой Гражданского кодекса Российской Федерации (т. е. до 1 января 1995 г.), и федеральными законами определено как запрещенное к приватизации, является имуществом, которое может находиться только в государственной или муниципальной собственности².

¹ За более чем 10-летний срок, прошедший с момента появления Концепции управления государственным имуществом и приватизации в РФ в 1999 г., доля пакетов акций, составляющих до 50% капитала, в общем числе федеральных пакетов акций уменьшилась более чем вдвое (менее чем 36% к началу 2010 г. против более 74%). См.: Российская экономика в 2010 году... 2011, с. 415.

² К тому же закон о приватизации (п. 3 ст. 3) содержит общую ограничительную норму о том, что приватизации не подлежит имущество, отнесенное федеральными законами к объектам гражданских прав, оборот которых не допускается (к объектам, изъятым из оборота), а также имущество, которое в порядке, установленном федеральными законами, может находиться только в государственной или муниципальной собственности.

По сути, речь идет об экстраполяции положений второй Государственной программы приватизации государственных и муниципальных предприятий в Российской Федерации, утвержденной Указом Президента РФ от 24 декабря 1993 г. № 2284, которая относилась к перечню запрещенных к приватизации объекты 44 категорий (против 24 категорий в первой Государственной программе приватизации от 11 июня 1992 г.).

За прошедшие два десятка лет этот перечень остался практически неизменным¹. Полностью исключено из него было лишь имущество железнодорожного транспорта (2003 г.). Кроме того, по ряду категорий имущества² появились исключения, связанные с созданием интегрированных структур (ГК «Росатом» и Объединенная судостроительная корпорация), включающие также оговорки о том, что действие ограничений не распространяется на несколько конкретных предприятий. Также в связи с принятием закона о наркотических средствах и психотропных веществах еще в 1998 г. была конкретизирована формулировка в отношении предприятий и учреждений, ведущих деятельность в данной сфере.

В то же время перечень объектов, в отношении которых не принимаются решения о приватизации, содержащийся в Приложении к действующим Основным положениям Государственной программы приватизации государственных и муниципальных предприятий в РФ после 1 июля 1994 г., введенным в действие Указом Президента РФ от 22 июля 1994 г. № 1535, является не столь обширным, включая всего 12 категорий. Лишь одна из них претерпела изменения за прошедшие годы. Если ранее речь шла об учреждениях и организациях, предназначенных исключительно для подготовки, переподготовки и повышения квалификации государственных служащих, обеспечивающих обучение в соответствии с Положением о федеральной государственной службе, утвержденным Указом Президента Российской Федерации от 22 декабря 1993 г. № 2267, то с 2003 г. в отношении данного типа учебных заведений используется расширительная трактовка без ссылки на соответствующие документы.

Что касается ежегодных приватизационных программ, принятых в 2000-е годы, то в целом они не содержали обширных ограничительных норм в отраслевом разрезе, кроме программы на 2004 г.

¹ Собственно говоря, в связи с принятием третьего закона о приватизации 2001 г. Указом Президента РФ от 26 марта 2003 г. № 370 вышеупомянутый президентский указ 1993 г. признан утратившим силу, за исключением содержащихся во второй Государственной программе приватизации государственных и муниципальных предприятий в Российской Федерации перечня находящихся в федеральной собственности объектов и предприятий, приватизация которых запрещена, особенностей распоряжения объектами государственной собственности за рубежом и запрета на приватизацию объектов и предприятий культуры, физической культуры и спорта, расположенных в арктической зоне Крайнего Севера, местах расселения и хозяйственной деятельности малочисленных народов Севера, старательских поселках.

² Например, водохозяйственные и мелиоративные системы и сооружения, объекты, предприятия и оборудование для захоронения твердых и жидких радиоактивных и ядовитых химических отходов.

В этом документе в качестве исключений при продаже акций упоминались акционерные общества энергетики (до завершения реорганизации РАО «ЕЭС России»), газового хозяйства, птицеводства и животноводства, осуществляющие селекционно-племенные работы, рыболовства, предполагаемые к включению в перечень стратегических организаций, а также АО, для которых предусматривалось финансирование в рамках Федеральной адресной инвестиционной программы, не подлежащие приватизации предприятия морского и речного транспорта, здравоохранения, осуществляющие санитарно-эпидемиологический надзор и находящиеся в ведении Федерального управления медико-биологических и экстремальных проблем при Министерстве здравоохранения РФ.

В следующей приватизационной программе из всего вышесказанного были упомянуты лишь акционерные общества птицеводства, животноводства, ведущие селекционно-племенные работы, а также указано, что в 2005 г. будут исключаться из составов имущественных комплексов приватизируемых федеральных государственных унитарных предприятий объекты сетевой инфраструктуры для их сохранения в федеральной собственности и последующего распоряжения. Схожее положение содержалось и в программе на 2006 г., где приватизация предприятий жилищно-коммунальной сферы, в состав имущества которых входят объекты сетевого хозяйства (электро-, тепло-, водо- и газосети), обусловливалась выделением таких объектов из состава общего имущества приватизируемых предприятий и передачей их в собственность соответствующего субъекта РФ или муниципального образования.

Во всех приватизационных программах фигурировали ограничения на продажу пакетов акций АО, участвующих в формировании интегрированных структур и включенных (предполагаемых к включению) в перечень стратегических организаций.

При общей нацеленности этого вектора усилий на сокращение участия государства в управлении собственностью и объема находящегося в его собственности имущества сохранение определенных ограничений на приватизацию остается актуальным. Необходимо избегать их обвальной отмены, а также отдавать отчет в том, что по ряду направлений последствия финансово-экономического кризиса могут потребовать не только сохранения прежних ограничений на приватизацию, но и их модификации или введения новых. Во всяком случае, кризисное положение, в котором оказались многие частные компании, поспешившие в период острой фазы кризиса обратиться за поддержкой государства, высветило тот не вполне очевидный до последнего времени факт, что частный бизнес далеко не всегда является синонимом эффективного собственника и ответственного владельца активов. Сравнительная эффективность государственных и частных компаний в плане устойчивости к кризису и потребностей в поддержке государства требует дополнительного изучения с учетом современных реалий.

Серьезным недостатком при планировании приватизационного процесса, как и в 90-е годы, остается отсутствие проработки возможных эффектов приватизации с учетом ее целесообразности, альтернативных издержек, возможных рисков и воздействия на различные аспекты развития отдельных рынков, отраслей, регионов, экономики страны в целом (выпуск конкретных видов продукции, динамика занятости, инвестиций и инноваций, размеры бюджетной нагрузки, связанной с государственным имуществом, состояние налоговой дисциплины и т. п.). В этом смысле достаточно показательны материалы Минимущества России к заседанию правительства РФ по вопросу «Об итогах приватизации государственного имущества в 2001 г. и программе приватизации в 2002 г.», где продолжение приватизации в тех или иных отраслях (помимо обеспечения бюджетных доходов с учетом конъюнктуры фондового рынка и влияния на стоимость остающихся федеральных пакетов акций) аргументируется такими тезисами, как потребности в привлечении стратегических инвесторов для структурной перестройки в надежде на дальнейшее повышение налогооблагаемой базы и увеличение денежных поступлений в бюджеты всех уровней, ориентация деятельности некоторых государственных предприятий на решение задач местного и регионального характера, сопровождаемая получением дотаций, возможность реализации целей и предмета деятельности ряда государственных предприятий в рамках других организационно-правовых форм, утрата их прежнего производственного назначения и специализации, отсутствие дивидендов по госпакетам акций и невозможность для государства из-за их размера оказывать должное влияние на принятие управленческих решений в компаниях.

В то же время остаются неопределенными требования к составу государственного сектора экономики, нет четкой формализации механизмов сохранения государственного имущественного контроля.

Как и прежде, не установлены критерии, определяющие принадлежность предприятия к числу производящих продукцию, имеющую стратегическое значение для обеспечения национальной безопасности государства. Отсутствуют и четкие нормы использования государством различных инструментов имущественного контроля: сохранение унитарных предприятий в прежней организационно-правовой форме (на праве хозяйственного ведения или оперативного управления)¹, закрепление в своей собственности определенной доли в капитале хозяйственных обществ, использование специального права «золотая акция»², использование для управления активами новых ор-

¹ Профильный закон, в принципе, содержит нормы, определяющие основания и случаи возможного создания унитарных предприятий обоих видов, но их содержание с точки зрения рациональности и конкретики вызывает вопросы.

² После 2002 г. в официальной статистической отчетности перестали появляться данные о количестве созданных в ходе приватизации ОАО с закреплением в государственной и муниципальной собственности пакетов акций различной величины. Имеются лишь данные о специальном праве «золотая акция», которое за 7 лет (2003–2009 гг.) было использовано при приватизации всего 13 предприятий, причем в 2005 г. и 2007–2009 гг. оно не применялось вовсе.

ганизационно-правовых форм, формально относящихся к некоммерческим организациям (государственные корпорации и государственные компании¹). Очевидно, что по степени жесткости и контроля со стороны государства вышеперечисленные инструменты существенно отличаются друг от друга.

Отсюда вытекает задача оптимизации государственного сектора экономики на основе разработки отраслевых концепций, обосновывающих цели и задачи участия государства в различных отраслях экономики (включая последовательную реализацию процесса селекции, активно проводившегося федеральными органами исполнительной власти в отношении сети подведомственных ФГУПов и федеральных госучреждений (ФГУ) на начальном этапе административной реформы), и реструктуризацию государственного портфеля акций (долей, паев), предполагающую определение группы акционерных обществ, имеющих значимость для государства с точки зрения реализации его долгосрочных стратегических интересов.

Что касается практических действий исполнительной власти в этом направлении, то, как заявил тогдашний руководитель Росимущества Ю. А. Петров в выступлении перед депутатами Государственной Думы в рамках Правительственного часа 24 февраля 2010 г., этим ведомством была подготовлена концепция по повышению эффективности использования федерального имущества и оптимизации его состава, представленная в октябре 2009 г. председателю правительства РФ. Эти предложения были скорректированы Минэкономразвития России и нашли отражение в принятых в декабре 2009 г. постановлениях правительства РФ № 978 и 1188, согласно которым были внесены изменения в нормативные правовые акты, регулирующие управление находящимися в федеральной собственности акциями открытых акционерных обществ, а также осуществление права собственника имущества ФГУПа. Данные изменения предусматривали определение подведомственности ФГУПов только актами правительства РФ с уточнением и обоснованием существующих перечней предприятий, подведомственных федеральным органам исполнительной власти.

В отношении прочих предприятий, которые не попадут в эти перечни, Росимущество должно было провести мероприятия по их реорганизации, ликвидации либо приватизации с принятием решений к 1 июля 2010 г. Соответствующие действия должны были быть осуществлены ведомством в ближайшие 2–3 года с тем, чтобы по истечении этого срока остались только те ФГУПы, которые будут определены как необходимые для решения государственных задач и закреплены соответствующими постановлениями правительства РФ.

¹ В отличие от 7 государственных корпораций первым и пока единственным представителем этой организационно-правовой формы стал общенациональный оператор федеральной дорожной сети — компания «Российские автомобильные дороги» («Автодор»), призванная оказывать государственные услуги и выполнять иные полномочия в сфере дорожного хозяйства с использованием федерального имущества на основе доверительного управления.

По Постановлению Правительства РФ №1188 работа в этом направлении предполагала представление федеральными органами исполнительной власти, за исключением Управления делами Президента РФ, проектов актов правительства об уточнении перечней федеральных государственных унитарных предприятий, находящихся в их ведении. В итоге Росимущество совместно с Минэкономразвития России должно было подготовить для рассмотрения в правительстве РФ перечня федеральных государственных унитарных предприятий, необходимых для выполнения государственных задач. Предусматривалось, что Росимущество должно будет провести аналогичную работу и в отношении находящихся в федеральной собственности акций акционерных обществ и имущества, входящего в состав государственной казны Российской Федерации¹.

Большим самостоятельным вопросом, находящимся в русле задач по управлению государственным имуществом в посткризисный период, является *акционирование* некоторых созданных в 2007 г. *государственных корпораций (ГК)* по аналогии с действующими холдинговыми компаниями (например, Объединенные авиастроительная (ОАК) и судостроительная (ОСК) корпорации).

Потенциальной корпоратизации (в подлинном смысле слова) ГК препятствует такая их базовая характеристика, как принадлежность к категории некоммерческих организаций, на имущество которых государство не обладает правами собственности ни в каком виде (включая акции, как, например, в случае с ОАК и ОСК). Поэтому реализация данного сценария ввиду индивидуальной схемы создания госкорпораций (для каждой ГК — отдельный закон), по-видимому, связана с принятием поправок к соответствующим нормативно-правовым актам, регламентирующим возможность изъятия у них и возврата государству собственности, ранее внесенной им в качестве имущественного вклада².

- Во-вторых, частичное смещение центра тяжести при принятии решений о возможной приватизации от государственных органов власти к различным интегрированным структурам с участием государства (например, «Роснефтегаз», обеспечивающий опосредованно государственный контроль над «Роснефтью» и «Газпромнефть»), ставшим по различным основаниям обладателями большого количества активов

¹ www.rosim.ru, 12 марта 2010 г.

² Альтернативой может стать разработка и принятие унифицированного закона о государственных корпорациях, содержащего правовые нормы об их преобразовании в другие организационно-правовые формы (по аналогии с законом об унитарных предприятиях). Естественно, что в нем целесообразно определить условия создания ГК, установить требования к их функционированию (включая установление обязательных заданий со стороны государства и отчетности об их выполнении), к порядку формирования имущества и органов управления, к осуществлению контроля (включая крупные сделки и сделки с заинтересованностью, проведение аудита, проверки со стороны органов власти), исключив наделение ГК нормотворческими, надзорными, контрольными и властными функциями.

(получение от государства при создании, приобретение в ходе слияний и поглощений), делает очень весомой, если не ключевой, позицию менеджмента таких структур.

На передний план выходят степень его управляемости, лояльности и подконтрольности государству, видение места и роли конкретных активов сквозь призму долгосрочного развития тех или иных интегрированных структур. Соответственно государство как собственник или акционер крупных компаний, образующих государственный сектор экономики, в посткризисных условиях может инициировать меры по повышению эффективности деятельности таких хозяйствующих субъектов, своего рода внутрифирменной реструктуризации.

Составной частью такой реструктуризации, как следует из имеющегося опыта, вполне может стать продажа части ранее аккумулированных активов, что приведет к изменению роли компаний с долей государства в капитале на рынке слияний и поглощений, к их превращению из главных покупателей преимущественно в продавцов. При этом неизбежно встает вопрос о роли государства, которое вынуждено будет действовать не напрямую, как при стандартных приватизационных процедурах, а косвенно, через своих представителей в органах управления такими компаниями, санкционируя или блокируя совершение таких сделок. В качестве смежных вопросов здесь выступают дивидендная политика (в свете получения дополнительных доходов от продажи активов помимо доходов от текущей деятельности) и определение перспектив государства в отношении сохранения своего участия в капитале.

Таким образом, со всей очевидностью можно прогнозировать *изменение формата приватизации в сторону смещения акцентов от классической и ставшей уже привычной модели «государство — продавец активов, бюджет — получатель средств» к сценарию «государственные компании — продавцы активов, государство — регулятор этого процесса»*, когда приватизация, понимаемая вне узких рамок классической модели, оказывается составной частью корпоративного и стратегического управления в компаниях с долей государства, управления государственным имуществом в целом.

- В-третьих, общая ориентация приватизации на решение задач количественной оптимизации государственного сектора и отказа государства от несвойственных функций управления хозяйствующими субъектами не должна означать полного отказа от использования приватизационных методов для пополнения бюджета.

Общая проблема заключается в том, как при этом избежать распродажи государственного имущества активов по бросовым ценам, как это нередко случалось на начальном этапе рыночных реформ. И здесь имеется определенное противоречие: в период экономического кризиса у государства действительно возникает соблазн быстрее избавляться от своего имущества, но выручить за него хорошие средства можно лишь в условиях благоприятной экономической конъюнктуры, тогда как при профиците бюджета при-

ватизационные доходы не особенно и нужны. В любом случае приватизация (в силу невозобновляемости источника и одномоментности сделок) может улучшить состояние бюджетной системы лишь на время.

Достаточно серьезным моментом является формат участия в приватизации компаний и банков, ставших реципиентами средств государственной поддержки в ходе антикризисных мероприятий. В этом контексте неизбежно встает вопрос о целевом характере их использования, что, как нетрудно предположить, может вызвать серьезный резонанс в обществе со всеми вытекающими отсюда негативными последствиями для делового имиджа России, социально-политического фона и инвестиционного климата в стране по аналогии с приватизационным процессом, имевшим место в 90-е годы.

В случае продаж крупных активов, иницируемых различными интегрированными структурами с участием государства, оно должно рассчитывать на определенное возмещение за внесенные туда ранее на безвозмездной основе активы. Представляется, что прежде всего это относится к созданным в 2007–2008 гг. госкорпорациям, оказавшимся вне правового поля подлинной корпоратизации, и получателям программ государственной поддержки в период кризиса.

В каких-то случаях государство может мириться с игнорированием бюджетных проблем в ходе проведения «большой приватизации» интегрированными структурами, но тогда обязательный набор поведенческих требований к таким хозяйствующим субъектам должен включать отсутствие всех видов просроченной задолженности, отказ от участия в слияниях и поглощениях на определенный период, активизацию инвестиционной активности с учетом приоритетов антикризисной программы правительства.

В противном случае весьма вероятно повторение характерной для ранних этапов российской приватизации ситуации бесконтрольного обогащения менеджмента, когда объектом корпоративного управления или приватизации становилась «оболочка» головной компании холдинга, лишившаяся своих наиболее ценных дочерних производственных или финансовых активов, а рассчитывать на стабильное поступление в бюджет доходов как из возобновляемых, так и из невозобновляемых источников имущественного характера просто не приходится.

- В-четвертых, сохраняется противоречие между ориентацией на доходы бюджета как единственный критерий при проведении приватизационной политики, особенно в условиях кризиса, и задачами так называемой «структурной приватизации», прежде всего привлечением инвестиций в целях модернизации производства.

В конце 2009 г. стало известно о том, что Минэкономразвития России совместно с Росимуществом готовит поправки в закон о приватизации, предусматривающие проведение аукционов с инвестиционными условиями. При этом в ряде случаев (например, если продаются госпакеты инфраструктурных предприятий) условия аукционов могли бы включать и требования по сохра-

нению профиля деятельности¹. Указанные предложения предусматривали совершенствование порядка проведения конкурса по продаже акций открытых акционерных обществ, позволяющего учитывать специфические требования продавца к порядку использования приватизируемого объекта, а также к лицам, которые могут выступать покупателями указанных объектов².

Между тем критический анализ приватизационной практики 1990-х годов свидетельствует о весьма низкой эффективности инвестиционных конкурсов. Объем инвестиций, поступивших от продаж на инвестиционном конкурсе (с учетом выполнения обязательств, взятых в предыдущие годы), в 1997 г. составил всего 1,3% всех инвестиций в основной капитал (в 1994–1996 гг. — менее 1%). Наряду с этим немалая часть инвесторов, даже принимавших участие в инвестиционных конкурсах, демонстрировала яркие образцы недобросовестного поведения, не выполняя принятых обязательств³. Это стало причиной отмены инвестиционных конкурсов согласно второму закону о приватизации 1997 г. с заменой на коммерческие конкурсы с инвестиционными и/или социальными условиями⁴, когда права собственности переходят к победителю конкурса только после выполнения соответствующих обязательств.

Говоря по существу о целесообразности возвращения к практике приватизации с инвестиционными обязательствами и о ее перспективах, можно предположить, что этот аспект во многом сродни вопросу о возможностях точной настройки действующей налоговой системы в сторону поощрения конкретных видов деятельности (например, инноваций). Иначе говоря, вопросу о том, является ли государственное администрирование достаточно адекватным для контроля за применением тех или иных правовых норм по декларируемому целевому назначению.

То же самое можно сказать и о представленных в октябре 2009 г. Росимуществом в правительство РФ и Минэкономразвития России и требующих внесения изменений в действующее законодательство предложениях по поддержке субъектов малого и среднего предпринимательства (МСП), включающих наряду со снижением при определенных условиях арендной платы по заключенным ими договорам аренды федерального имущества и возможностью проведения аукционов на право заключения таких договоров исключительно для субъектов МСП также и предоставление им приори-

¹ Интервью тогдашнего заместителя руководителя Росимущества Э.Л. Адашкина РИА Новости, www.rosim.ru, 25 ноября 2009 г.

² Из выступления Ю. А. Петрова перед депутатами Государственной Думы в рамках Правительственного часа 24 февраля 2010 г.

³ См.: *Радыгин и др., 2001, с. 112.*

⁴ Коммерческий конкурс как самостоятельный метод приватизации активно применялся и в 1992–1997 гг., в основном в ходе малой приватизации, когда покупатель предприятия брал определенные обязательства, чаще всего по сохранению профиля его деятельности. После принятия закона о приватизации 1997 г. произошло фактическое объединение инвестиционного и коммерческого конкурсов в один метод.

тетного права приобретения федерального имущества, добросовестно арендуемого на протяжении более трех лет¹.

- **В-пятых**, необходимо понимание того, что стимулирование приватизационного процесса само по себе не является достаточным условием для изменения ситуации на рынке корпоративного контроля.

Очень многое зависит от регулирования участия компаний с долей государства в капитале в слияниях и поглощениях. Первостепенное внимание в этом отношении должно быть уделено ограничению приобретения непрофильных активов, более тщательной селекции решений, требующих согласия государства и как собственника, и как регулятора рынков.

В свете актуализации непростой и многоплановой задачи улучшения корпоративного и стратегического управления в компаниях с долей государства определенную роль могло бы сыграть распространение практики привлечения в органы управления таких компаний профессиональных и независимых директоров.

Постепенное внедрение с лета 2008 г. независимых директоров во многие компании со смешанным капиталом можно рассматривать как имиджевую предпосылку повышения качества корпоративного управления перед публичным размещением акций посредством их дополнительной эмиссии или продажей принадлежащих государству пакетов.

¹ www.rosim.ru, 12 марта 2010 г.

ГЛАВА 5

Формирование контуров приватизационной политики в 2009–2012 годах¹

Еще в сентябре-октябре 2009 г. в официальных выступлениях высших представителей² правительства РФ начала публично ставиться задача проведения структурной приватизации, направленной на снижение масштабов прямого участия государства в российской экономике, развитие конкуренции в отраслях, привлечение инвестиций для долгосрочного развития компаний, повышение эффективности крупных компаний с государственным участием.

Декларирование необходимости проведения с 2010 г. нового этапа «структурной приватизации» было в существенной мере обусловлено осознанием на государственном уровне при выходе российской экономики из острой фазы кризиса трех принципиальных проблем:

- возросший в период кризиса уровень участия государства в экономике, который стал восприниматься как чрезмерный вследствие усиления косвенного влияния на состояние отношений собственности контролируемых государством

¹ Содержание настоящей главы отражает исследуемую проблематику в период до принятия новой приватизационной программы на 2014–2016 гг.

² См., например: вступительное слово являвшегося председателем правительства РФ В.Путина на совещании 6 октября 2009 г. по вопросу об основных направлениях приватизации федерального имущества на 2010–2012 гг. и сокращения перечня стратегических предприятий и акционерных обществ (<http://premier.gov.ru/events/news/5104/>); отдельные тезисы в выступлении и ответах на вопросы первого заместителя председателя правительства РФ И.Шувалова в рамках отчета о реализации антикризисных мер перед Государственной Думой (Шувалов И. России необходима новая приватизация // Ведомости. 16 сентября 2009 г., <http://www.vedomosti.ru/politics/news/2009/09/16/839587>; Шувалов И. Акционирование ГУПов должно быть продолжено // РИА Новости. 16 сентября 2009 г.; <http://www.rian.ru/economy/20090916/185258340.html>).

банков и структур, выступивших в качестве его агентов при реализации антикризисных мероприятий¹;

- недостаточная конкурентоспособность ряда крупных компаний, входящих в госсектор, необходимость их реструктуризации и технологической модернизации;
- ограниченные возможности государства по эффективному управлению государственной собственностью.

Возможной дополнительной мотивацией стал риск посткризисного усиления участия государства в экономике вследствие неопределенности дальнейшей судьбы пакетов акций компаний, которые были переданы в залог при предоставлении государственной антикризисной поддержки, в случае возможного неисполнения этими компаниями своих обязательств по возврату кредитов.

Далее более подробно рассмотрим и попытаемся оценить действия государства в сфере приватизации в 2010–2012 гг. Целесообразно выделить следующие основные шаги (направления) в рамках государственной приватизационной политики:

- расширение базы для приватизации за счет сокращения перечня стратегических организаций;
- развитие нормативной базы приватизации;
- совершенствование процедур планирования приватизации и обеспечение прозрачности приватизационного процесса;
- развитие и расширение инструментов (способов) приватизации крупных компаний;
- совершенствование механизмов приватизации относительно небольших компаний и снижение барьеров доступа к приватизации для потенциальных покупателей приватизируемого имущества;
- определение перечня крупнейших компаний и банков, планируемых к приватизации, установление условий и особенностей их приватизации;
- реальная практика приватизации в последние годы.

5.1. ОСНОВНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ И ЗАДАЧИ СТРУКТУРНОЙ ПРИВАТИЗАЦИИ

В качестве точки отсчета нового этапа приватизации можно рассматривать Распоряжение Правительства РФ от 30 ноября 2009 г. № 1805-р, которым были утверждены Прогнозный план (программа) приватизации

¹ Прямое расширение государственного участия в капитале проблемных частных компаний и банков было минимизировано исходя из выбранных государством приоритетов антикризисной политики. Анализ динамики госсектора в докризисный период не дает убедительных доказательств, свидетельствующих о радикальном изменении ситуации, объем же государственного имущества, особенно в части коммерческих организаций, демонстрировал явную тенденцию к сокращению.

федерального имущества на 2010 г. и основные направления приватизации федерального имущества на 2011 и 2012 гг. Мировой кризис серьезно отразился на подготовке и содержании этого документа.

Отсутствие приватизационной программы, традиционно утверждаемой в предыдущие годы до конца лета, последовавшие осенью неоднократные заявления российских официальных лиц о возможности расширения приватизационной программы на 2010 г. по сравнению с изначально планировавшимся вариантом, при котором доходы бюджета от приватизации должны были составить 7,1 млрд руб.¹, а также впервые возникший в 2000-е годы бюджетный дефицит свидетельствовали в пользу сценария вынужденного возврата к использованию приватизационных инструментов для пополнения бюджетной системы подобно тому, как это происходило в 90-е годы.

Переходя к непосредственному рассмотрению содержания данного документа, следует остановиться на следующих моментах.

Во-первых, в нем появилась ссылка на официальный правительственный документ, определяющий ориентиры развития на перспективу², — Основные направления деятельности правительства Российской Федерации на период до 2012 г., утвержденные Распоряжением Правительства Российской Федерации от 17 ноября 2008 г. № 1663-р³, где было отмечено, что до 2012 г. государственный сектор сократится, состав государственного имущества будет отвечать полномочиям и функциям государства и структурным изменениям в соответствующих секторах экономики, продолжится работа по сокращению перечня стратегических предприятий, не подлежащих приватизации, завершится процесс акционирования федеральных государственных унитарных предприятий, не являющихся необходимыми для осуществления публичных полномочий.

Отсюда вытекала необходимость продолжения в 2010–2012 гг. работы по отмене утративших актуальность ограничений на приватизацию определенных видов федерального имущества, а также по сокращению количества стратегических предприятий и акционерных обществ в соответствии с решениями президента РФ. В отношении такого имущества и организаций предполагалось определять наиболее приемлемый и экономически обоснованный способ управления, включая их приватизацию.

Во-вторых, хотя общая цель приватизации в Прогнозном плане (программе) приватизации на 2010–2012 гг. была определена довольно ней-

¹ Момот, 2009 с. 46–51.

² В тексте планов приватизации на 2008 и 2009 гг. отсутствовали ссылки на какой-либо документ такого рода. В предшествующих приватизационных планах говорилось о том, что они направлены на реализацию задач, сформулированных в Посланиях Президента РФ Федеральному Собранию РФ, а также в Программах социально-экономического развития Российской Федерации на среднесрочную перспективу (2003–2005 гг. и 2006–2008 гг.).

³ Основные направления деятельности правительства РФ на период до 2012 г., в свою очередь, посвящены реализации первого этапа Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 г.

трально — «достижение строгого соответствия состава государственного имущества функциям государства», — однако и состав задач приватизации, и их очередность стали свидетельством намерений государства по реализации новых подходов к приватизации государственного имущества. В числе задач государственной политики в сфере приватизации федерального имущества в 2010–2012 гг. наряду с традиционными присутствовало создание условий для привлечения внебюджетных инвестиций для развития акционерных обществ.

Такая постановка вопроса означала ориентацию на более широкое применение механизма увеличения уставного капитала ОАО, созданных в процессе приватизации, 25% и более акций которых находятся в государственной или муниципальной собственности, при сохранении пороговых величин размера государственного пакета акций. Соответствующий порядок был определен еще в 2006 г. поправками в действующий закон о приватизации.

В качестве примера реализации такой схемы можно рассматривать компанию «Росгосстрах» (доля государства — 25%), которая Указом Президента РФ в сентябре 2009 г. была исключена из перечня стратегических АО. В документе прямо указывалось на возможность принятия правительством РФ решения об увеличении его уставного капитала, но при сохранении доли государства в размере не менее 13,1% голосов на общем собрании акционеров и с перспективой рассмотрения вопроса об использовании специального права на участие Российской Федерации в управлении этим акционерным обществом («золотой акции»).

В Прогнозном плане (программе) приватизации на 2010 г., как и в предыдущем, фигурировали такие сравнительно новые задачи приватизационной политики, как проведение структурных преобразований в соответствующих отраслях экономики и создание интегрированных структур в стратегических отраслях экономики, но при этом в их числе не было упомянуто о преобразовании федеральных государственных унитарных предприятий в открытые акционерные общества.

В-третьих, в действующей приватизационной программе вновь, как и в аналогичных документах на 2007 и 2008 гг., появилось упоминание о наиболее крупных объектах федерального имущества, подлежащих приватизации. Крупными (бюджетобразующими) объектами приватизации в 2010 г. являлись пакеты акций открытых акционерных обществ (ОАО) «ТГК-5», «Росгосстрах», «Московский метрострой», «Искитимцемент» (Новосибирская область), «Тыретский солерудник» (Иркутская область)¹.

Кроме того, в целях формирования дополнительных доходов федерального бюджета правительством РФ могли быть приняты отдельные решения о приватизации пакетов акций, имеющих высокую инвестиционную привлекательность. Исходя из содержания документа, под таковыми следовало понимать

¹ Ранее «Московский метрострой» уже значился в качестве одного из наиболее крупных объектов федерального имущества, подлежащих приватизации в программе на 2007 г.

пакеты акций морских и речных портов, судоходных компаний и пароходств, включая акции ОАО «Современный коммерческий флот» (не более 25% минус 1 акция из находящихся в федеральной собственности акций), «Мурманский морской торговый порт», «Новороссийский морской торговый порт», «Аэропорт Анапа» (Краснодарский край), «Аэропорт Кольцово» (Екатеринбург), «Аэропорт Толмачево» (Новосибирск).

Необходимым условием для этого являлось принятие президентом РФ решения о прекращении или снижении доли участия Российской Федерации в управлении акционерными обществами, включенными в перечень стратегических предприятий и стратегических акционерных обществ.

Присутствие в числе потенциальных объектов приватизации аэропортов, морских и речных портов¹ соответствовало тенденциям нескольких предыдущих лет, когда стали обозначаться известные ограничения по включению в этот процесс объектов в традиционных отраслях материального производства (прежде всего в промышленности, где шло активное строительство интегрированных структур) и стали предприниматься попытки привлечь частный бизнес к развитию инфраструктуры. Достаточно упомянуть продажу полных пакетов акций (100%) аэропортов Сочи (2006 г.) и Тюмени (2007 г.), а также выделение в Прогнозном плане (программе) приватизации федерального имущества на 2007 г. и ее основных направлениях на 2007–2009 гг. в качестве наиболее крупных объектов федерального имущества, предполагавшихся к приватизации, аэропортов Уфы и Салехарда.

Вместе с тем ранее существенным фактором, подогревавшим интерес российского бизнеса к инвестициям в аэропорты, были ожидания, связанные с выделением бюджетных средств на модернизацию и строительство этих объектов, прежде всего их аэродромной части. Очевидные перспективы более жестких бюджетных ограничений в предстоящие годы могут существенно изменить эту мотивацию и усложнить для правительства поиск инвесторов. Другим стимулом к включению в программу приватизации морских и речных портов, вероятно, явился размер доли государства в капитале, который в очень многих случаях не достигает величины контрольного пакета.

В-четвертых, впервые за последние несколько лет с того момента, как после вступления в 2002 г. в силу действующего закона о приватизации правительство утверждало ежегодные прогнозные планы (программы) приватизации, в таком документе отсутствовал поименный перечень ФГУПов, планируемых к приватизации.

¹ Объектом приватизации в таких случаях выступает, как правило, здание аэровокзального комплекса или имущество по оказанию услуг операторами морских терминалов, поскольку объекты, необходимые для обеспечения движения воздушных и морских судов, управления им и т. п., относятся к имуществу, не подлежащему приватизации, которое используют специализированные государственные организации (ФГУПы «Государственная корпорация по организации воздушного движения в РФ», «Администрация гражданских аэропортов (аэродромов)», «Росморпорт», администрации морских портов, являющиеся учреждениями).

В русле аналогичных документов нескольких предшествующих лет в нем указывается на то, что в 2010–2012 гг. будет осуществляться приватизация ФГУПов, не обеспечивающих выполнение государственных функций Российской Федерации. В 2010 г. планировалось завершить приватизацию порядка 250 ФГУПов, в отношении которых приватизационные процедуры были начаты в 2009 г.

В случае принятия президентом РФ соответствующего решения в 2010 г. могли быть акционированы ФГУПы, исключаемые из перечня стратегических предприятий, в том числе как в рамках формирования вертикально-интегрированных структур в стратегических отраслях экономики, так и с последующим включением вновь образованных акционерных обществ в стратегический перечень.

Таким образом, изначально утвержденный в конце ноября 2009 г. правительством РФ Прогнозный план (программа) приватизации на 2010 г. включал акции 449 АО, а также 56 объектов иного имущества государственной казны Российской Федерации, в том числе объекты недвижимого имущества, морские и речные суда.

Федеральный бюджет от приватизации должен был получить в 2010 г. 18 млрд руб., в 2011 г. — 6 млрд и в 2012 г. — 5 млрд руб. Объем доходов от продажи федерального имущества мог оказаться большим в случае принятия правительством РФ решений о приватизации акций и иного имущества, имеющего высокую инвестиционную привлекательность.

Данный прогнозный план (программа) приватизации, как и его предшественники, неоднократно корректировался. Всего в 2010 г. было принято 14 решений, вносящих в него изменения и дополнения, но среди них можно выделить два наиболее значимых с позиций расширения прогнозного плана приватизации.

В середине марта 2010 г. приватизационная программа была существенно расширена¹ за счет кардинального изменения ситуации с планами по приватизации унитарных предприятий, в качестве объектов приватизации были определены 230 ФГУПов, представляющих оборонно-промышленный и агропромышленный комплексы, дорожное хозяйство, чего вообще не было в первоначальной версии документа. Более чем в 1,5 раза (до 690 ед.) увеличилось количество АО, пакеты акций которых должны были предлагаться для реализации (план приватизации был дополнен в основном относительно небольшими предприятиями агропромышленного и строительного комплексов, непроизводственной сферы²), при этом предполагается полная при-

¹ Распоряжение Правительства РФ от 17 марта 2010 г. № 346-р об утверждении прилагаемых изменений, которые вносятся в раздел II Прогнозного плана (программы) приватизации федерального имущества на 2010 г. и основных направлений приватизации федерального имущества на 2011 и 2012 гг.

² Наряду с ними в приватизационную программу было включено ОАО «СГ-Транс», крупнейший российский железнодорожный перевозчик сжиженных газов, приватизация которого планировалась еще в 2006 г., однако она тогда не состоялась из-за того, что на значительную часть имущественного комплекса компании не были зарегистри-

ватизация государственных пакетов акций, за исключением предприятий ОПК, по которым государство сохранит в своей собственности только одну акцию. В несколько более скромной пропорции (до 74 ед.) увеличилось количество включенных в план приватизации объектов казны.

В августе 2010 г. после сокращения перечня стратегических предприятий и организаций правительством РФ было принято еще одно значимое решение¹ по расширению Прогнозного плана (программы) приватизации федерального имущества на 2010–2012 гг. В соответствии с данным распоряжением план приватизации был дополнен довольно крупными объектами транспорта и транспортной инфраструктуры, включающими 24 объекта водного транспорта (морские и речные пароходства, порты) и 2 аэропорта², при этом предусматривается полная продажа оставшихся в государственной собственности пакетов акций (как правило, 25,5% акций).

Таким образом, можно отметить следующие *принципиальные изменения в декларируемых подходах к приватизации с 2010 г.*:

- 1) повышение приоритетности задачи структурных преобразований в отраслях экономики (ранее на первом месте была задача приватизации имущества, не задействованного в обеспечении выполнения государственных функций и полномочий);
- 2) определение в качестве приоритетной задачи создания условий для привлечения внебюджетных инвестиций для развития акционерных обществ;
- 3) существенное расширение перечня отраслей, в рамках которых планируется приватизация (включая водный и воздушный транспорт, машиностроение, химическую и нефтехимическую промышленность, полиграфию);
- 4) ориентация на приватизацию ряда крупных (бюджетообразующих) компаний с возможностью прекращения или снижения доли участия государства в капитале предприятий, ранее входивших в перечень стратегических (например, морские и речные порты, аэропорты);
- 5) с планом приватизации на 2010–2012 гг. связано существенное расширение базы для последующей приватизации крупных компаний госсектора (в частности, за счет предприятий транспортной инфраструктуры).

рованы права собственности. В конце 2007 г. РФФИ оценил принадлежащие государству 100% акций перевозчика в 14,8 млрд руб.

¹ Распоряжение Правительства РФ от 4 августа 2010 г. № 1321-р об утверждении прилагаемых изменений, которые вносятся в раздел II Прогнозного плана (программы) приватизации федерального имущества на 2010 г. и основных направлений приватизации федерального имущества на 2011 и 2012 гг.

² Речь идет об упомянутых в программе приватизации пакетах акций, которые могли быть проданы в случае принятия президентом РФ решения о прекращении или снижении доли участия государства в управлении акционерными обществами, включенными в перечень стратегических предприятий и стратегических акционерных обществ, на основании отдельных решений правительства РФ в 2010–2011 гг., а также о пакетах акций АО, которые Минэкономразвития России весной 2010 г. предлагало исключить из перечня стратегических.

Немаловажным элементом плана приватизации на 2010 г. стало также увеличение в 1,5 раза соответствующих доходов бюджета от приватизации по сравнению с программами на 2008 и 2009 гг. (18 млрд руб. против 12 млрд руб.)¹.

При этом необходимо отметить, что если начало нового этапа приватизации (ноябрь 2009 г. — март 2010 г.) достаточно четко соотносилось с высокой активностью обсуждения на государственном уровне задач и необходимых инструментов приватизации² с акцентом на структурном реформировании и модернизации экономики, то в последующем, особенно со второй половины 2010 г., все большее внимание стало придаваться той роли, которую приватизация могла сыграть в формировании дополнительных доходов бюджета. Это стало следствием усилившихся сомнений в перспективах быстрого посткризисного роста российской экономики, увеличения бюджетных расходов социальной направленности и, как следствие, обострения проблемы бюджетного дефицита на ближайшие годы. Однако, несмотря на повышение значимости роли приватизации для обеспечения дополнительных доходов бюджета, структурная направленность приватизации вновь названа стратегическим приоритетом государственной политики.

5.2. РАСШИРЕНИЕ БАЗЫ ДЛЯ ПРИВАТИЗАЦИИ ГОСУДАРСТВЕННОГО ИМУЩЕСТВА

Необходимой предпосылкой реализации обнародованных приватизационных планов правительства явилось радикальное сокращение перечня стратегических унитарных предприятий и особенно акционерных обществ, обнародованное президентом РФ летом 2010 г. на основе весенних предложений Минэкономразвития России.

Напомним в этой связи, что действующим законодательством в сфере приватизации предусмотрено формирование президентом РФ специального перечня ФГУПов, осуществляющих производство продукции (работ, услуг), имеющей стратегическое значение для обеспечения обороноспособности и безопасности государства, защиты нравственности, здоровья, прав и законных интересов граждан (стратегические предприятия), а также ОАО, акции которых находятся в федеральной собственности и участие Российской Федерации в управлении которыми обеспечивает стратегические интересы

¹ Впрочем, уже на момент официального утверждения данная сумма являлась весьма условным ориентиром, поскольку декларируемые планы государства в отношении масштабов приватизации в 2010 г. пересматривались несколько раз.

² См., например: интервью тогдашнего заместителя руководителя Росимущества Э. Адашкина РИА Новости 24 ноября 2009 г. (<http://www.rian.ru/interview/20091124/195316794.html>); Зиненко И., Говорова Н., Смирнов А. Приватизации расширили горизонты // Газета. 5 февраля 2010 г.; материалы круглого стола в Минэкономразвития России «Повышение роли приватизации как инструмента привлечения инвестиций в российскую экономику» 29 марта 2010 г. (http://www.economy.gov.ru/minec/press/news/doc20100329_05).

государства, обороноспособность и безопасность государства, защиту нравственности, здоровья, прав и законных интересов граждан (стратегические акционерные общества)¹. Включение стратегических предприятий и акций стратегических акционерных обществ в Прогнозный план (программу) приватизации федерального имущества возможно лишь при условии их исключения из специального перечня. Последний, таким образом, служит важнейшим ограничителем приватизации отдельных компаний в силу официального признания их стратегической значимости.

Перечень стратегических предприятий и акционерных обществ (далее — стратегических организаций) был утвержден Указом Президента РФ от 4 августа 2004 г. №1009, т.е. спустя более чем два года с момента вступления в действие Закона «О приватизации...», определившего необходимость формирования данного перечня. До этого действовали перечни АО, производящих продукцию (товары, услуги), имеющую стратегическое значение для обеспечения национальной безопасности государства, закрепленные в федеральной собственности акции которых не подлежат досрочной продаже, утвержденные Постановлениями Правительства РФ от 18 сентября 1995 г. №949 и от 17 июля 1998 г. №784². Еще в ходе подготовки Минимуществом России проекта приватизационной программы на 2002 г. были разработаны и согласованы с соответствующими федеральными органами исполнительной власти предложения об исключении из соответствующего перечня 1998 г. 47 акционерных обществ с последующей продажей их акций, хотя в связи с принятием нового закона о приватизации непосредственно в программе приватизации они не рассматривались.

В своей первоначальной редакции перечень стратегических организаций включал 514 ФГУПов и 549 ОАО с разной величиной госпакета акций. За последующие годы до начала 2013 г. президентом РФ было принято более 130 решений, предусматривавших те или иные изменения состава перечня (табл. 40). Их основным вектором стало сокращение числа организаций, входящих в перечень.

При этом важно заметить, что исключение организаций из перечня далеко не всегда осуществлялось в целях их последующей продажи:

- чаще всего исключение организаций из перечня было обусловлено предполагаемым включением в состав формирующихся интегрированных структур (включая формирование имущественных комплексов госкорпораций «Росатом» и «Ростехнологии»), которые позднее пополняли перечень стратегических организаций;

¹ Федеральный закон от 21 декабря 2001 г. №178-ФЗ «О приватизации государственного и муниципального имущества».

² Если первый из них в первоначальной редакции включал 2799 акционерных обществ, то второй — всего 697 (или почти в 4 раза меньше). В обоих случаях закономерны вопросы о наличии оснований для оценки того или иного предприятия, как потерявшего стратегическую значимость, и о том, насколько обосновано было его изначальное включение в указанный перечень.

- поскольку преобразование унитарного предприятия в акционерное общество со 100%-ным участием государства формально является приватизацией первого¹, для проведения процедуры акционирования (даже без последующей продажи акций создаваемого акционерного общества) требовалось исключить унитарное предприятие из перечня (при этом заметим, что в ряде случаев после регистрации ОАО его акции включались в перечень);
- некоторые организации исключались из перечня в связи с их ликвидацией.

Наряду с исключением организаций из перечня имел место и «встречный процесс» его пополнения. При этом в перечень включались как ранее существовавшие организации (стратегическое значение которых до этого, возможно, было недостаточно велико либо неочевидно), так и вновь учрежденные компании, прежде всего акционерные общества, образуемые в результате акционирования унитарных предприятий, а также головные компании создаваемых интегрированных структур.

Однако совокупный объем пополнения перечня (за весь период его существования) с чисто количественной точки зрения был мизерным по сравнению с масштабами его сокращения (всего 77 организаций против около 950).

С момента утверждения в августе 2004 г. и до конца 2006 г. перечень не претерпел каких-либо революционных изменений. За этот период его состав изменился лишь примерно на 5%, хотя уже к началу 2005 г. Минэкономразвития России был подготовлен и внесен в Правительство РФ проект Указа Президента РФ «О внесении изменений в Перечень стратегических предприятий и стратегических акционерных обществ», которым предполагалось исключить из него сразу 252 организации, в том числе 43 ФГУПа и 209 ОАО².

Половина из предлагавшихся к исключению из числа стратегических акционерных обществ относились к воздушному (9 ФГУПов и 8 акционерных обществ, относившихся к гражданской авиации) и водному (39 ОАО морского и речного транспорта и 23 ОАО, являвшихся морскими и речными портами) транспорту, а также 47 ОАО, деятельность которых связана с газификацией и эксплуатацией газового хозяйства в соответствующих субъектах РФ.

Минэкономразвития России обосновывало такой подход необходимостью привлечения внебюджетных средств в виды деятельности, для которых характерны высокая фондоемкость и длительные сроки окупаемости капиталовложений, в условиях, когда инвестиционные потребности превышают бюджетные возможности государства и внутренние источники соответствующих предприятий, что способствует усилению диспропорций между вы-

¹ В соответствии с нормами гражданского законодательства право собственности на имущество унитарного предприятия принадлежит государству. В рамках процедуры акционирования происходит отчуждение этого имущества в собственность создаваемого акционерного общества, государство же получает в собственность 100% акций этого общества.

² Мальгинов, Радыгин, 2007, с. 412–414.

Таблица 40. Количество стратегических организаций, включенных и исключенных из соответствующих перечней в 2004–2012 гг.

Период	Количество Указов Президента РФ по внесению изменений в перечни	Стратегические ФГУПы		Стратегические ОАО	
		включено	исключено	включено	исключено
2004	3	1	—	1	5
2005	4	2	13	—	4
2006	11+1*	2	18	4	8
2007	42	20	75	12	130
2008	20+2*	1	175	2	195
2009	12	1	23	4	16
2010	11+2*	5	93	8	174
2011	9+2*	1	7	2	2
2012	12+3*	0	6	11	2

* Количество указов, которыми без исключения того или иного предприятия из перечня, менялись формат его присутствия в нем (указывалось иное место расположения или сокращалась доля государства) или наименование. Отдельные пункты такого же содержания имелись и в Указах Президента РФ, вносящих изменения в перечень.

росшим спросом на транспортные услуги и возможностями его удовлетворения. В этом же контексте указывалось на участие частного капитала в сфере строительства и эксплуатации аэропортов, портов, обслуживающих водный транспорт, на его присутствие на энергетическом рынке, а также приватизацию большинства компаний по добыче энергоресурсов. В качестве возможных результатов приватизации декларировалось (без каких-либо расчетов и прогнозов) повышение конкурентоспособности инфраструктурных объектов, снижение транспортных издержек, ускорение движения пассажиропотоков и грузопотоков, увеличение перевалочных (перевозочных) мощностей, появление новых инвесторов, позитивное влияние на состояние конкурентной среды, повышение качества управления соответствующими объектами. В качестве дополнительного аргумента в пользу реализации федеральных пакетов акций упоминалось снижение их потенциальной стоимости при недостаточном финансировании соответствующих предприятий из бюджета.

В другую группу предлагавшихся к исключению из числа стратегических вошли 73 акционерных общества, находившихся в федеральной собственности, акции которых составляют менее 51% уставного капитала. Такое предложение базировалось на анализе осуществляемой данными компаниями деятельности, который показал, что они не занимаются производством продукции, необходимой для обеспечения обороноспособности и безопасности государства, защиты нравственности, здоровья, прав и законных интересов граждан РФ. Отсутствовали законодательные акты, в соответствии с кото-

рыми установлены требования к производству соответствующей продукции (работ, услуг) организациями исключительно государственной собственности. В ряде АО производство стратегической продукции не являлось исключительной составляющей в общем объеме производимой продукции. Аналогичная продукция (работы, услуги) производилась частным сектором, что допускает отчуждение таких пакетов акций из федеральной собственности. К тому же их размер позволяет государству лишь блокировать решения, принимаемые общими собраниями акционеров.

Кроме того, исключению подлежали ФГУПы и ОАО, включение которых в программы приватизации на 2004 и 2005 гг. было ранее согласовано с отраслевыми федеральными органами исполнительной власти.

Подготовка соответствующего решения велась с учетом предложений федеральных органов исполнительной власти, отвечающих за реализацию государственной политики в соответствующих отраслях, а имевшиеся разногласия снимались в ходе согласительных процедур с участием указанных министерств и ведомств.

Несмотря на учет отраслевой специфики, представленный Минэкономразвития России проект президентского указа претерпел значительные изменения, внесенные аппаратом правительства РФ, в результате чего количество исключаемых из перечня стратегических организаций было сокращено. После замечаний аппарата правительства в администрацию президента РФ был направлен проект, содержащий список из 8 унитарных предприятий и 179 ОАО. Таким образом, по сравнению с первоначальным вариантом число ОАО, предлагавшихся к исключению из числа стратегических, уменьшилось примерно на 15%, а ФГУПов — более чем в 5 раз. Однако Государственно-правовым управлением президента РФ проект указа был отклонен и возвращен на доработку. Помимо технических замечаний, были выражены сомнения по поводу необходимости исключения из вышеупомянутого перечня большого количества предприятий и АО без детального анализа их роли в обеспечении безопасности и обороноспособности государства. Данное обстоятельство сделало необходимым проведение совещания по устранению имеющихся разногласий. В дальнейшем замечания Государственно-правового управления президента по поводу анализа роли предприятий в обеспечении безопасности и обороноспособности государства были учтены. В связи с этим Минэкономразвития России сочло актуальным предложение аппарата Совета безопасности РФ о разработке регламента подготовки предложений по уточнению перечня стратегических организаций, позволяющего обеспечить его обновление исходя из норм закона о приватизации.

Процесс масштабного сокращения перечня начался в 2007 г., когда из него было исключено свыше 200 организаций (почти 20% первоначального состава), большинство из которых исключалось из перечня в целях формирования различных интегрированных структур (общим числом более 15). Тогда же перечень получил наиболее значимое пополнение — в него было добавлено около 30 организаций. Также отметим, что в 2007 г. большинство приня-

тых решений по внесению изменений в перечень касалось 1–2 организаций, всего же за год президентом РФ было принято свыше 40 указов, предусматривавших такие действия.

Наиболее значимое сокращение перечень претерпел в 2008 г., когда из него было исключено 370 организаций — свыше трети его первоначального состава. Однако подавляющее большинство из них (95%) было выведено из состава перечня в связи с интеграционными процессами (включая имущественный вклад Российской Федерации в госкорпорацию «Ростехнологии»).

Процесс масштабного сокращения перечня продолжился в 2010 г., особенно в марте — июне, когда из него были выведены 250 организаций — почти четверть первоначального их числа и больше половины предприятий, содержащихся в перечне на начало года.

Сокращение перечня в 2010 г. заметно отличалось от происходивших ранее:

- 1) *интеграция не является основным «лейтмотивом» исключения организаций из перечня* (по крайней мере, исходя из отсутствия соответствующего упоминания в указе президента РФ, в котором фигурирует преобладающая часть исключаемых организаций¹);
- 2) предыдущее масштабное сокращение перечня в 2007–2008 гг. в целом примерно в равной степени затронуло унитарные предприятия и акционерные общества, в результате чего к началу 2010 г. их «представительство» в перечне оставалось примерно равным (52 на 48% соответственно). В 2010 г. *в составе организаций, исключенных из перечня, заметно преобладали акционерные общества* (в соотношении, превышающем 2:1), вследствие чего удельный вес организаций данной организационно-правовой формы в перечне сократился до 23%;
- 3) *основную массу (более 4/5) исключенных из перечня в 2010 г. акционерных обществ составили, размер участия Российской Федерации в капитале которых составлял менее 50%*. Если на начало года доля таких акционерных обществ в общем числе АО в перечне составляла примерно 2/3, то к началу августа — лишь около 20%. Более того, в целом ряде оставшихся в перечне компаний с долей участия Российской Федерации менее 50% (ОАО «Трансинжстрой», ОАО «Газпром», ОАО «Ракетно-космическая корпорация «Энергия» имени С. П. Королёва», ОАО «Первый канал») государство фактически осуществляет функции мажоритарного акционера²;

¹ Указ Президента РФ от 18 июня 2010 г. №762 «О внесении изменений в перечень стратегических предприятий и стратегических акционерных обществ, утвержденный Указом Президента Российской Федерации от 4 августа 2004 г. №1009». В то же время в справке Государственно-правового управления по вопросу подписания данного указа отмечается, что «по ряду организаций уже приняты решения о передаче пакетов акций (от 74,5 до 100%), находящихся в федеральной собственности, в уставные капиталы различных интегрированных структур» (<http://www.kremlin.ru/acts/8098>).

² <http://www.kremlin.ru/acts/8098>.

- 4) рассматривая совокупность исключенных из перечня в 2010 г. организаций в отраслевом разрезе, следует отметить, что *существенная часть из них (порядка четверти) так или иначе связана с транспортом и соответствующей инфраструктурой*. Так, среди исключенных организаций имелось значительное число (почти 4 десятка) связанных с транспортом (морские и речные порты, аэропорты, свыше 10 морских и речных пароходств, авиакомпания, несколько предприятий транспортного машиностроения, отдельные исследовательские и обучающие организации в сфере гражданской авиации). Помимо этого, из перечня исключен ряд компаний таких отраслей, как электронная промышленность и приборостроение.

В результате в августе 2010 г. стало возможным расширение Прогнозного плана (программы) приватизации федерального имущества на 2010–2012 гг. за счет включения в него дополнительных крупных объектов. Такое сокращение перечня стратегических организаций в июне 2010 г. с акцентом на транспорт и транспортную инфраструктуру содержательно во многом совпадает с предложениями Минэкономразвития России, относившимися к началу 2005 г., и еще более ранними предложениями Минимущества России. Например, в материалах к заседанию правительства РФ по вопросу «Об итогах приватизации государственного имущества в 2001 году и программе приватизации в 2002 году» целесообразность приватизации в отношении ОАО «Аэропорт Кольцово» (наряду с авиакомпанией «Сибирь») обуславливалась потребностью в привлечении стратегических инвесторов для целей структурной перестройки.

Таким образом, *к сентябрю 2010 г. были обеспечены нормативные возможности для инициирования приватизации существенно более широкого круга компаний по сравнению с началом 2010 г., при этом заметно расширился круг крупных планируемых к приватизации компаний*.

Разумеется, как и в предыдущие годы, перечень стратегических организаций незначительно пополнился. В 2010 г. в него были включены такие интегрированные структуры, как ОАО «Объединенная судостроительная корпорация», концерн «Научно-производственное объединение «АВРОРА», концерн «Центральный научно-исследовательский институт «Электроприбор», Центр технологии судостроения и судоремонта, Российская корпорация ракетно-космического приборостроения и информационных систем, «Системы прецизионного приборостроения», Головной центр по воспроизводству сельскохозяйственных животных.

Изменения, которые претерпел перечень стратегических организаций в 2011 г., были невелики по сравнению с крупномасштабным сокращением, имевшим место в предшествующем году. Перечень пополнился лишь 1 унитарным предприятием и 2 ОАО, а исключены из него были всего 7 унитарных предприятий (из них 2 подлежат преобразованию в бюджетные учреждения) и 2 ОАО, включая созданную только в 2008 г. интегрированную структуру «Оборонсервис». При этом в отношении еще 2 ОАО произошло изменение

формата их присутствия в указанном перечне: в связи с разрешением осуществления процедуры увеличения уставного капитала путем дополнительного выпуска (выпусков) акций применительно к международному аэропорту «Шереметьево» (МАШ) и Объединенной зерновой компании (ОЗК) размер доли государства сокращается со 100 до 50% плюс 1 акция.

Следующий, 2012 г. ознаменовался более заметными по сравнению с предыдущим годом изменениями в перечне стратегических предприятий и акционерных обществ. Перечень пополнился 11 ОАО, а исключены из него были 6 унитарных предприятий и 2 ОАО.

Наиболее значимым пополнением перечня стратегических организаций можно считать включение в него в мае 2012 г. мельчайшего (менее 0,01%) пакета акций «Роснефти»¹, полного (100%) пакета акций «Системного оператора Единой энергетической системы» и контрольных пакетов акций трех других системообразующих компаний электроэнергетики (Федеральная сетевая компания Единой энергетической системы (ФСК ЕЭС), Холдинг межрегиональных распределительных сетевых компаний (Холдинг МРСК) и Федеральная гидрогенерирующая компания — РусГидро).

А в ноябре 2012 г. в отношении этих 3 ОАО произошло изменение формата их присутствия в указанном перечне, означающее переформатирование всего имущественного присутствия государства в такой важнейшей отрасли, как электроэнергетика. Напомним, что после завершения длительного процесса ее реструктуризации с ликвидацией РАО «ЕЭС России» летом 2008 г. государство стало обладателем контрольных пакетов акций двух инфраструктурных компаний: ФСК ЕЭС и Холдинг МРСК.

Принятые во второй половине ноября 2012 г. решения предусматривают переименование последнего в ОАО «Российские сети» с внесением в его уставный капитал почти всего федерального пакета акций ФСК ЕЭС в порядке оплаты размещаемых «Российскими сетями» дополнительных акций в связи с увеличением его уставного капитала при сохранении прямого участия государства в капитале ФСК ЕЭС в размере не менее одной акции. В отношении ОАО «Федеральная гидрогенерирующая компания — РусГидро» также предполагается увеличение уставного капитала с участием государства в допэмиссии пакетами акций нескольких АО и бюджетными средствами.

В перечне стратегических АО для данных компаний зафиксированы следующие размеры федеральных пакетов акций: «Российские сети» — 54,52%, ФСК ЕЭС — менее 0,01%, «РусГидро» — 60,5%. Для «Российских сетей» и «РусГидро» изменения доли государства по сравнению с величинами, определенными в мае 2012 г., были незначительны, хотя до включения «РусГидро» в перечень стратегических АО дополнениями в приватизационную программу

¹ Строго говоря, природа появления непосредственно в федеральной собственности такого актива не вполне ясна, поскольку еще в конце 2004 г. президентским указом было предусмотрено внесение 100% акций «Роснефти» в уставный капитал «Роснефтегаза», который тогда же пополнил перечень стратегических организаций.

2011–2013 гг. государственное участие в капитале этой компании было определено в меньшем размере (50% плюс 1 акция)¹.

Наряду с тремя компаниями электроэнергетики изменение формата присутствия в перечне стратегических организаций произошло в 2012 г. и в отношении еще 1 унитарного предприятия — Научно-исследовательского института аэронавигации. Речь идет о его присоединении к другому предприятию аналогичного профиля — Государственному научно-исследовательскому институту гражданской авиации с включением последнего в перечень стратегических предприятий.

В результате по состоянию на конец 2012 г. перечень включал 137 ФГУПов (в 3,8 раза меньше, чем изначально) и 58 ОАО (в 9,5 раза меньше)². Среди указанных унитарных предприятий 25 (или менее 1/5) были включены в перечень после августа 2004 г., тогда как в числе ОАО таковых насчитывается 29 (или ровно половина). В структуре стратегических АО доминируют компании с полным (все 100% акций) госпакетом — 34 ед. (или 58,6%), далее идут компании, где за государством закреплён мажоритарный пакет акций — 13 ед. (или 22,4%), блокирующий пакет акций — 8 ед. (или 13,8%), миноритарный пакет акций — 3 ед. (5,2%).

Дальнейшее сокращение перечня стратегических предприятий и ОАО едва ли целесообразно в среднесрочной перспективе после исключения из него очень большого количества организаций в июне 2010 г. К тому же желателен всесторонний анализ развития соответствующих предприятий и ОАО после их исключения из перечня стратегических, а также влияния таких действий на ход приватизационного процесса в целом за период с 2004 г.

5.3. РАЗВИТИЕ НОРМАТИВНОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ В СФЕРЕ ПРИВАТИЗАЦИИ

Решение заявленных задач по обеспечению структурных изменений в экономике, привлечению инвестиций для развития приватизируемых субъектов, сокращению прямого участия государства в экономике и масштабов госсектора за счет приватизации государственного имущества *потребовало существенной модернизации механизмов приватизации.*

Отсюда закономерно вытекают подготовливаемые еще с 2005 г. Минэкономразвития России и Росимуществом предложения по внесению соответствующих изменений в законодательство Российской Федерации, ори-

¹ В мае 2013 г. порог доли государственного участия в отношении ОАО «Российские сети» был повышен до 61,7% (против 54,52%), размер госпакета акций ФСК ЕЭС, вносимого в уставный капитал «Российских сетей», несколько увеличился, составив 79,64% (вместо 79,55%).

² Такое количество хозяйствующих субъектов обеих организационно-правовых форм, в общем, соответствует величинам, указанным весной 2010 г. Минэкономразвития России как плановым и озвученным президентом РФ в июне того же года на Международном экономическом форуме в Санкт-Петербурге (159 унитарных предприятий и 41 АО).

ентированных на расширение временного горизонта приватизационной программы на плановый период с целью обеспечения непрерывности приватизации и оптимизации управленческих решений в этой сфере¹.

Предваряя содержательный анализ правовых новаций последних лет, следует отметить, что на протяжении трехлетнего периода с момента вступления в силу с 26 апреля 2002 г. действующий и поныне закон о приватизации не претерпел почти никаких изменений.

Начиная же с весны 2005 г. в него неоднократно вносились разнообразные поправки, но большинство из них до 2010 г. не носило принципиального характера.

Прежде всего стоит отметить расширение и без того внушительного перечня изъятий из него².

Дополнительными категориями объектов, отчуждение которых из государственной и муниципальной собственности выведено за рамки действия данного закона, стали:

- земельные участки в государственной или муниципальной собственности, на которых расположены здания, строения и сооружения, находящиеся в собственности общероссийских общественных организаций инвалидов и организаций, единственными учредителями которых они являются, при безвозмездной передаче в собственность указанных организаций (2005 г.);
- акции открытого акционерного общества, а также конвертируемые в них ценные бумаги в случае их выкупа в порядке, установленном ст. 84.8 Федерального закона от 26 декабря 1995 г. № 208-ФЗ «Об акционерных обществах», регулирующей выкуп ценных бумаг открыто-

¹ См.: Российская экономика в 2005 г... (п. 4.8.1 «Развитие современного законодательства о приватизации государственного и муниципального имущества в Российской Федерации», с. 499–510); Отчет ФАУФИ, 2006.

² Необходимо отметить, что еще в первоначальной редакции действие закона не распространялось на отношения, возникающие при отчуждении: (1) земли, за исключением отчуждения земельных участков, на которых расположены объекты недвижимости, в том числе имущественные комплексы; (2) природных ресурсов; (3) государственного и муниципального жилищного фонда; (4) государственного резерва; государственного и муниципального имущества, (5) находящегося за пределами территории Российской Федерации и в (6) случаях, предусмотренных международными договорами РФ; (7) культовых зданий и сооружений с относящимися к ним земельными участками и иного находящегося в государственной или муниципальной собственности имущества религиозного назначения при безвозмездной передаче в собственность религиозных организаций для использования в соответствующих целях; (8) государственного и муниципального имущества в собственность некоммерческих организаций, созданных при преобразовании государственных и муниципальных учреждений; (9) имущества, закрепленного за государственными и муниципальными унитарными предприятиями, государственными и муниципальными учреждениями в хозяйственном ведении или оперативном управлении; (10) государственного и муниципального имущества на основании судебного решения; (11) акций в предусмотренных федеральными законами случаях возникновения у РФ и ее субъектов, а также муниципальных образований права требовать выкупа их акционерным обществом.

- го общества по требованию лица, которое приобрело более 95% акций ОАО (2006 г.);
- имущество, передаваемое государственным корпорациям (2007 г.)¹ и в собственность Федерального фонда содействия развитию жилищного строительства в качестве имущественного взноса Российской Федерации (2008 г.);
- имущество, переданное Центру исторического наследия Президента РФ, прекратившему исполнение своих полномочий (2008 г.).

Имущество и акции организаций, осуществляющих деятельность в области использования атомной энергии, дополнили категорию объектов, приватизация которых требует принятия отдельного закона (наряду с акциями РАО «ЕЭС России», «Газпрома» и федеральных государственных унитарных предприятий железнодорожного транспорта).

В этом же русле находятся нормы, которыми к сфере действия соответствующих специальных законов было отнесено регулирование целого ряда аспектов приватизации (особенности осуществления федеральными органами исполнительной власти полномочий в ходе данного процесса, определения состава подлежащих приватизации активов, правового регулирования отношений, возникающих при внесении федерального имущества в уставный капитал) имущества ФГУПов и акций акционерных обществ организаций атомного энергопромышленного комплекса Российской Федерации (2007 г.), особенностей приватизации имущества ФГУПов, преобразуемых в ОАО, 100% акций которых находятся в федеральной собственности и передаются ГК «Ростехнологии» в качестве имущественного взноса Российской Федерации (2009 г.).

Как и в случае с организациями, осуществляющими деятельность в области использования атомной энергии, отклонение от норм закона «Об акционерных обществах» и законодательства РФ об оценочной деятельности при внесении государственного имущества и исключительных прав в качестве вклада в уставный капитал ОАО для определения количества акций, приобретаемых в федеральную собственность, их доли в общем количестве обыкновенных акций ОАО и стоимости государственного имущества, вносимого в качестве вклада в уставный капитал такого общества (цена приобретения указанных акций), ранее было разрешено также в отношении имущества железнодорожного транспорта (2003 г.).

Общим для приватизации этих трех видов имущества (федеральный железнодорожный транспорт, атомный энергопромышленный комплекс и ФГУПы, преобразуемые в ОАО, 100% акций которых находятся в федеральной собственности и передаются ГК «Ростехнологии» в качестве имущественного взноса РФ) стало также неприменение нормы анализируемого закона, допускающей приватизацию объектов социально-культурного здра-

¹ В случаях, предусмотренных федеральными законами, государственные корпорации также получили право осуществлять права акционера ОАО, акции которых находятся в собственности РФ.

воохранения, культуры и спорта) и коммунально-бытового назначения только при исключении из этого процесса объектов целого ряда категорий.

Другая группа поправок вносила изменения и дополнения в регулирование особенностей приватизации и правового положения отдельных видов имущества.

Так, в отношении отчуждения земельных участков наиболее важными новациями стали приравнивание стоимости земельных участков к их кадастровой стоимости в случае создания ОАО путем преобразования унитарного предприятия или рыночной стоимости земельных участков, определенной в соответствии с законодательством РФ об оценочной деятельности в иных случаях, а также переход к предоставлению земельных участков собственникам расположенных на этих земельных участках зданий, строений, сооружений в аренду или в собственность в порядке и на условиях, установленных земельным законодательством (2007 г.).

Ранее стоимость земельных участков для определения стоимости подлежащих приватизации активов унитарного предприятия принималась равной пятикратному размеру ставки земельного налога за единицу площади земельных участков в поселениях с численностью населения свыше 500 тыс. чел. или трехкратному размеру ставки земельного налога в остальных случаях.

Приватизация земельных участков также была привязана к величине земельного налога, которая стала базой для расчета выкупной цены, устанавливаемой субъектом РФ внутри определенного диапазона, кратно ставке земельного налога в зависимости от численности населения в поселениях, которые разделены на три группы (свыше 3 млн чел. — с выкупной ценой от 5-кратного до 30-кратного размера ставки земельного налога, от 0,5 до 3 млн чел. — с выкупной ценой от 5-кратного до 17-кратного размера и менее 0,5 млн чел. и за пределами границ населенных пунктов — с выкупной ценой от 3-кратного до 10-кратного размера).

С вступлением в силу Федерального закона от 24 июля 2007 г. № 212-ФЗ «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации в части уточнения условий и порядка приобретения прав на земельные участки, находящиеся в государственной и муниципальной собственности» произошло значительное снижение размера выкупных платежей земельных участков, максимальный размер которых не должен превышать 20% кадастровой стоимости земельного участка — для городов с численностью населения свыше 3 млн чел. (де-факто — Москва и Санкт-Петербург) и 2,5% кадастровой стоимости — для земель, расположенных в иной местности¹.

¹ Указанные ставки действовали до 1 июля 2012 г. (срок неоднократно переносился) и касались только приватизированных предприятий, когда здания, строения, сооружения на земельных участках были ранее отчуждены из государственной и муниципальной собственности. Для прочих юридических и физических лиц действовали прежние ставки выкупной цены.

Отметим также уточнение ранее имевшейся возможности предоставления земельного участка, относящегося к государственной или муниципальной собственности, в аренду на срок до 49 лет собственнику расположенного на нем объекта недвижимости, нормой о том, что в случае его расположения на земельном участке в границах земель, зарезервированных для государственных или муниципальных нужд, срок аренды не может превышать срок резервирования земель, если иное не установлено соглашением сторон (2007 г.).

Из числа категорий земельных участков, не подлежащих отчуждению в соответствии с законом о приватизации, оказались выведены земли сельскохозяйственного, водоохранного и санитарно-защитного назначения, а также предусмотренные генеральными планами развития соответствующих территорий для использования в государственных или общественных интересах, в том числе земель общего пользования (2007 г.).

В то же время установлено, что не подлежат отчуждению по закону о приватизации земельные участки, находящиеся в границах земель, зарезервированных для государственных или муниципальных нужд. Та же формулировка использована в отношении земельных участков в составе земель транспорта, предназначенных для обеспечения деятельности в морских и речных портах, аэропортах или отведенных для их развития, но с оговоркой, что если иное не предусмотрено федеральными законами (2007 г.).

В 2005 г. были более четко разграничены права различных уровней публичной власти при выдаче охранных обязательств в ходе приватизации объектов культурного наследия с предоставлением органам исполнительной власти субъектов РФ и местного самоуправления муниципальных образований, на территориях которых находятся объекты культурного наследия (памятники истории и культуры) федерального значения, права вносить предложения об условиях охранных обязательств данных объектов.

Заметные изменения коснулись также акционерных обществ, акции которых находятся в государственной (муниципальной) собственности.

Весной 2005 г. был снят запрет на приобретение земельных участков, занимаемых всеми юридическими лицами, в которых доля государства и муниципалитета превышает 25%, что явно было нацелено на выкуп земли крупными компаниями для повышения их инвестиционной привлекательности путем роста капитализации и способности осуществлять внешние заимствования (прежде всего кредитные).

Летом 2006 г. в законе о приватизации появились нормы, допускающие уменьшение государственной (муниципальной) доли при увеличении уставного капитала ОАО, созданных в процессе приватизации, если в государственной или муниципальной собственности находятся акции, предоставляющие более чем 25% голосов на общем собрании акционеров, при сохранении минимально возможных пороговых величин размера государственного (муниципального) пакета акций (25% голосов плюс 1 голосующая акция, если изначально размер такого пакета составляет от 25 до 50% голо-

сов, и 50% плюс 1 голосующая акция, если изначально размер такого пакета превышал 50% голосов) в случае принятия положительного решения органов власти соответствующего уровня (для ОАО, входящих в перечень стратегических предприятий и акционерных обществ, требуется решение президента РФ)¹.

Определенное значение для стимулирования развития малого и среднего предпринимательства вне рамок требований приватизационного законодательства имела принятая в 2008 г. норма о том, что особенности их участия в приватизации арендуемого государственного или муниципального недвижимого имущества могут быть установлены федеральным законом².

Утратили силу такие нормы, как ссылка на законодательство РФ о валютном регулировании и валютном контроле для определения требований к документам, представляемым покупателями государственного и муниципального имущества, являющимися нерезидентами РФ (2005 г.); обязанность правительства представлять в Государственную Думу РФ Прогнозный план (программу) приватизации федерального имущества наряду с проектом федерального бюджета на очередной год (2007 г.); детальный порядок распределения денежных средств, полученных в результате сделок купли-продажи государственного или муниципального имущества (с 1 января 2008 г.).

Очевидный провал, постигший российскую приватизацию во время финансово-экономического кризиса, высветил несовершенство предусмотренных законодательством приватизационных механизмов и процедур, являвшихся определенным препятствием для повышения темпов и эффективности приватизации федерального имущества еще в период экономического роста. Это стало более критичным в условиях выхода российской экономики из острой фазы кризиса, когда на передний план вышли проблемы ее недостаточной конкурентоспособности, реструктуризации и технологической модернизации многих крупных компаний, в том числе входящих в государственный сектор.

Во-первых, *ограниченность срока действия программы приватизации* одним календарным годом влекла за собой искусственные паузы в ее реализации в период с начала очередного календарного года до момента до-

¹ Аналогичные prerogatives распространяются и на принятие решений по увеличению уставного капитала ОАО и определению размера доли государства в случае размещения акций путем открытой подписки и осуществления фондовой биржей их листинга, а также в случае размещения акций ОАО за пределами РФ, в том числе посредством размещения в соответствии с иностранным правом ценных бумаг иностранных эмитентов, удостоверяющих права в отношении таких акций (минимальные пороговые значения доли государства не оговорены).

² Под ним подразумевался Федеральный закон от 22 июля 2008 г. № 159-ФЗ «Об особенностях отчуждения недвижимого имущества, находящегося в государственной собственности субъектов Российской Федерации или в муниципальной собственности и арендуемого субъектами малого и среднего предпринимательства, и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», срок действия базовых статей которого первоначально устанавливался до 1 июля 2010 г., но позднее был продлен до 1 июля 2013 г.

полнения программы приватизации имуществом, не приватизированным в предшествующем году.

С формально-декларативной точки зрения российская приватизация имела трехлетний временной горизонт, начиная с 2003 г. С тех пор российским правительством ежегодно утверждались обширные Прогнозные планы (программы) приватизации федерального имущества на очередной год с основными направлениями на последующие два¹, включавшие в общей сложности сотни ФГУПов и пакетов акций (долей) в хозяйственных обществах самой различной отраслевой принадлежности. Реально же эти документы содержали перечни приватизируемого имущества только на один год вперед.

Проведенный анализ фактически имевших место в последнее десятилетие темпов продаж федеральных пакетов акций и приватизации (де-факто акционирования) унитарных предприятий показал, что максимально возможные показатели продаж и приватизации составили 600–700 ед. (по каждой из процедур). Несмотря на неоднократную массивированную корректировку изначальных параметров приватизационной программы путем механического включения в нее всех не проданных ранее активов², реальное количество проданных пакетов акций и акционированных предприятий в течение календарного года за небольшими исключениями было меньшим, чем первоначальные проектировки. В отношении прочих требовалось повторение процедур на следующий год.

Такая ситуация открывала для менеджмента, управляющего приватизируемыми активами (прежде всего унитарными предприятиями), возможность опосредованно влиять на ход приватизации за счет затягивания согласований и т. п. Кроме того, даже при отсутствии таких намерений применительно к крупным объектам приватизационные процедуры зачастую могли реализовываться только в рамках более длинного временного отрезка ввиду более высокого уровня требований к предприватизационной подготовке (выбор удачного с точки зрения конъюнктуры на фондовом рынке момента, необходимость создания консорциумов инвестиционных банков, поиска консультантов по сделкам, аккумуляирования большого объема средств для участия в приватизации)³.

Во-вторых, узкий спектр механизмов процедур приватизации крупных компаний. Соответствующий инструментарий в отношении компаний, балансовая стоимость основных средств которых превышала 5 млн минимальных размеров оплаты труда⁴, исчерпывался, по сути, аукционными формами, ак-

¹ Единственным исключением был Прогнозный план (программа) приватизации на 2005 г., в названии которого отсутствовало упоминание о последующих годах.

² К тому же такое расширение программы продаж представлялось не вполне оправданным с чисто содержательной точки зрения, поскольку маловероятно, чтобы актив, к которому покупатели не проявили интереса, мог быть востребован спустя буквально несколько месяцев.

³ Нетреба, Бутрин, 2008, № 145/II (3962).

⁴ С 1 января 2009 г. МРОТ равнялся 4330 руб. (ст. 1 Федерального закона от 24 июня 2008 г. № 91-ФЗ «О внесении изменения в статью 1 Федерального закона «О минимальном размере оплаты труда»).

ционированием унитарных предприятий и внесением имущества в качестве вклада в уставные капиталы стратегических обществ.

В-третьих, *отсутствие возможности в рамках механизмов приватизации определять инвестиционные условия для покупателей государственного имущества*, а также условия по проведению модернизации, реструктуризации приватизируемых предприятий. Действующий закон о приватизации допускает применение конкурса как самостоятельного способа приватизации, но являющийся исчерпывающим перечень его возможных условий не содержит условия привлечения инвестиций для реструктуризации предприятия.

Условия конкурса могут предусматривать:

- 1) сохранение определенного числа рабочих мест;
- 2) переподготовку и (или) повышение квалификации работников;
- 3) ограничение изменения профиля деятельности унитарного предприятия или назначения отдельных объектов социально-культурного, коммунально-бытового или транспортного обслуживания населения либо прекращение их использования;
- 4) проведение реставрационных, ремонтных и иных работ в отношении объектов культурного наследия, объектов социально-культурного и коммунально-бытового назначения.

Таким образом, де-факто речь может идти только о конкурсе с социальными условиями.

В-четвертых, *ограничения на сокращение участия государства в капитале компаний при проведении дополнительных эмиссий акций*.

Принятые в 2006 г. поправки в действующий закон о приватизации допускают некоторое сокращение доли государства при увеличении уставного капитала ОАО, созданных в процессе приватизации, 25% и более акций которых находятся в государственной или муниципальной собственности в соответствии с решениями президента РФ и правительства РФ только при обязательном сохранении пороговых величин размера государственного пакета акций: не менее 50% плюс 1 голосующая акция при наличии в государственной собственности пакета акций, обеспечивающего более 50% голосов, и не менее 25% плюс 1 голосующая акция при наличии в государственной собственности пакета акций, обеспечивающего более 25%, но не более чем 50% голосов.

Такие ограничения направлены на предотвращение риска «размывания» государственных пакетов акций, снижения возможного уровня доходов от приватизации, однако они же являются существенным барьером для привлечения компаниями с государственным участием в ходе дополнительных эмиссий стратегических инвесторов, для обеспечения при сокращении государственного участия притока дополнительных финансовых ресурсов непосредственно в компании. Обоснованность выбора между дополнительными доходами бюджета от приватизации пакетов акций отдельных компаний и прямыми дополнительными инвестициями в их развитие в ходе до-

полнительных эмиссий при отказе при этом государства от контроля (или блокирующего контроля) зависит от конкретных ситуаций.

В-пятых, *избыточная зарегулированность ряда механизмов, ориентированных на приватизацию небольших предприятий*, замедляла сокращение общего числа предприятий госсектора, создавая дополнительные барьеры для доступа широкого круга потенциальных покупателей, в частности малого и среднего бизнеса.

После весьма активного процесса проработки различных подходов нормативного обеспечения нового этапа приватизации был принят *Федеральный закон от 31 мая 2010 г. № 106-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О приватизации государственного и муниципального имущества»*. Этот закон включает ряд новых норм, принципиально изменяющих порядок и нормативные условия приватизации.

Проект данного закона был внесен 25 марта 2010 г. в Государственную Думу РФ группой депутатов, при этом после его принятия 16 апреля 2010 г. в первом чтении в данный законопроект были внесены некоторые существенные дополнения (одно — из другого параллельно разрабатывавшегося законопроекта), с которыми он и был одобрен 19 мая 2010 г. во втором чтении, а уже 21 мая 2010 г. проект закона был принят Государственной Думой в окончательной редакции.

К числу *наиболее важных новаций в сфере регулирования приватизации* можно отнести следующие:

- 1) переход на среднесрочное планирование приватизации федерального имущества;
- 2) предоставление правительству РФ права принимать решения о приватизации государственного имущества вне рамок «стандартных» процедур, определенных законом «О приватизации...»;
- 3) определение возможности передачи правительством РФ функций продавца приватизируемого федерального имущества юридическим лицам;
- 4) исключение ограничения по возможным механизмам приватизации крупных объектов государственного имущества с балансовой стоимостью более 5 млн МРОТ;
- 5) упрощение применения такого механизма приватизации, как внесение государственного имущества в качестве вклада в уставные капиталы акционерных обществ;
- 6) отмена института нормативной цены подлежащего приватизации имущества;
- 7) упрощение приватизации некрупных объектов федерального имущества, расширение доступа потенциальных покупателей к участию в приватизации;
- 8) существенное расширение требований к обеспечению прозрачности процедур приватизации.

Рассмотрим более подробно эти новации.

- 1) Переход на среднесрочное планирование приватизации федерального имущества.

Если ранее было установлено, что правительство ежегодно утверждает Прогнозный план (программу) приватизации имущества, то теперь п. 1 ст. 7 закона «О приватизации...» *определена возможность утверждения правительством прогнозного плана (программы) приватизации на срок от 1 до 3 лет*¹.

Таким образом, расширены возможности для планирования приватизации, выстраивания более последовательных и содержательных действий по подготовке объектов к приватизации. Структурная направленность приватизации подкреплена положением о том, что план приватизации должен содержать *прогноз влияния приватизации имущества на структурные изменения в экономике*, в том числе в конкретных отраслях экономики.

- 2) Предоставление правительству РФ права принимать решения о приватизации государственного имущества вне рамок «стандартных» процедур, определенных законом «О приватизации...».

Указанная новация представляется наиболее «революционной». В соответствии с принятыми в мае 2010 г. поправками, п. 2 статьи 3 Закона «О приватизации...» дополнен подп. 15, в результате действие Закона «О приватизации...» теперь не распространяется также на те отношения, которые возникают при отчуждении «федерального имущества в соответствии с решениями правительства Российской Федерации, принимаемыми в целях создания условий для привлечения инвестиций, стимулирования развития фондового рынка, а также модернизации и технологического развития экономики». Столь общая формулировка, очевидно, нормативно несколько не ограничивает возможность использования данной нормы, при этом в законе отсутствуют какие-либо требования к возможным приобретателям отчуждаемого имущества, а также сколько-нибудь четкие условия применения данного механизма.

Конечно, можно предположить, что данный механизм будет применяться «штучно», в отношении особо крупных предприятий, уникальных по значимости объектов. Следует также обратить внимание, что в последнем абзаце п. 2 ст. 3 указано, что отчуждение перечисленного в данном пункте государственного и муниципального имущества регулируется иными федеральными законами и принятыми в соответствии с ними нормативными правовыми актами. Таким образом, можно полагать, что практическая реализация данного подхода потребует разработки и принятия соответствующего федерального закона, который снизит существующий в настоящее время высокий уровень неопределенности.

Появление данного подхода объясняется стремлением расширить способы «инвестиционно ориентированной» приватизации крупных компаний, в частности путем *прямой продажи пакета акций, находящегося в федераль-*

¹ Соответствующие изменения в Правила разработки прогнозного плана (программы) приватизации федерального имущества были внесены Постановлением Правительства РФ от 13 сентября 2010 г. № 725.

ной собственности, стратегическим инвесторам компании, которые владеют контрольным пакетом акций (50–75%)¹. Одной из предпосылок для принятия такого решения стало мнение, что существующие стратегические инвесторы компании могут тормозить процесс приватизации в силу опасений прихода новых инвесторов². Вообще говоря, данный тезис представляется довольно спорным, основные акционеры компаний — это не обязательно стратегические инвесторы, тем более эффективные, возможны различные ситуации, в том числе когда, напротив, лучше не способствовать прямо расширению долей существующих основных акционеров.

Необходимо отметить, что пока можно только предполагать, что принятие решений об отчуждении отдельных объектов федерального имущества вне сферы действия Закона «О приватизации...» будет связано именно с прямыми продажами небольших пакетов стратегическим акционерам, поскольку нормативно возможность прямых продаж пока никак не определена, и остается широкое поле для существенных вариаций и компромиссных решений. Так, наряду с прямыми продажами в качестве одного из вариантов также обсуждалась (применительно к аэропорту «Шереметьево») передача находящегося в государственной собственности пакета акций в управление на бесконкурсной основе стратегическому партнеру на длительный срок 20–30 лет. Со стороны бизнес-сообщества, в частности, представителем бизнес-ассоциации «Деловая Россия» были также высказаны предложения по предоставлению приоритетного права выкупа приватизируемых акций компании смешанной собственности всем ее частным акционерам³. Заметим, что соответствующий законопроект вносился в Государственную Думу одним из депутатов еще в мае 2008 г.⁴, однако спустя полгода он был отозван инициатором.

Представляется, что все вышеперечисленные подходы пусть в разной степени, но противоречат принципу справедливой конкуренции, могут приводить к занижению стоимости отчуждаемых пакетов акций.

3) Определение возможности передачи правительством РФ функций продавца приватизируемого федерального имущества юридическим лицам.

Новация, связанная с привлечением к продаже приватизируемого имущества юридических лиц, имеет *непосредственное отношение к развитию ин-*

¹ См., например: *Товкайло, Непомнящий, 2010.*

² См. например, высказывания по итогам круглого стола по теме «Повышение роли приватизации как инструмента привлечения инвестиций в российскую экономику», проведенного Минэкономразвития России 29 марта 2010 г., в котором приняли участие первый заместитель председателя правительства РФ И. Шувалов и бывшая на тот момент министром экономического развития Э. Набиуллина, представители инвестиционных банков и бизнес-структур http://www.economy.gov.ru/minec/press/news/doc20100_329_05.

³ См., например: Титов Б. Приватизация: новые механизмы <http://slon.ru/blogs/titov/post/344182/>.

⁴ Проект Федерального закона № 87293–5 «О внесении изменения в статью 43 Федерального закона «О приватизации государственного и муниципального имущества».

струментария «новой» приватизации. «Точкой отсчета» такой инициативы можно считать решения, принятые на совещании в правительстве РФ в середине ноября 2009 г. по вопросу о совершенствовании законодательства в целях повышения эффективности приватизации. Еще до завершения 2009 г. соответствующий законопроект был подготовлен Минэкономразвития России и разослан на согласование заинтересованным ведомствам, а в начале марта 2010 г. оно опубликовало его (в несколько измененной редакции) для проведения независимой экспертизы на коррупциогенность¹. Весной 2010 г. соответствующая норма была включена в состав более общего законопроекта о внесении изменений в законодательство о приватизации, который вскоре был принят².

До внесения изменений в Закон «О приватизации...» в мае 2010 г. функции по продаже приватизируемого имущества (помимо уполномоченного правительством РФ органа исполнительной власти) по специальному поручению правительства РФ могли осуществлять только специализированные государственные учреждения.

В соответствии с новой редакцией п. 1 ст. 6 (абзац 16) Закона «О приватизации...» теперь правительство РФ вправе поручить *юридическим лицам* организовывать продажу приватизируемого федерального имущества и (или) *осуществлять функции продавца*. В решении правительства РФ о поручении определенному юридическому лицу выполнения таких функций должны быть указаны подлежащее приватизации федеральное имущество, конкретные действия данного юридического лица, размер и порядок выплаты ему вознаграждения. В соответствии с подп. 8.1 п. 1 ст. 6 Закона «О приватизации...» перечень таких юридических лиц утверждается правительством РФ. Новой редакцией п. 2 ст. 14 Закона «О приватизации...» установлено, что при использовании данного способа организации продажи приватизируемого имущества его начальная цена по решению правительства РФ может не устанавливаться.

Пока нормативно не определены какие-либо условия применения данного механизма и критерии отбора юридических лиц. Имеется лишь ряд высказываний официальных лиц по данному вопросу, в соответствии с которыми привлечение юридических лиц планируется лишь *в исключительных случаях* для продажи особенно крупных и значимых активов, в качестве продавцов (организаторов продаж) предполагается привлекать крупные российские и зарубежные инвестиционные банки, при их отборе для проведения конкретной сделки будет использоваться своего рода «рейтингование»³. Для привлечения юридических лиц, судя по тексту пояснительной записки

¹ Проект Федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «О приватизации государственного и муниципального имущества» (http://www.economy.gov.ru/minec/activity/sections/govProperty/doc20100301_05).

² Федеральный закон от 31 мая 2010 г. № 106-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О приватизации государственного и муниципального имущества».

³ См., например: *Зыкова, 2010.*

к ранней версии законопроекта¹, предполагалось задействовать механизм размещения заказа у единственного поставщика (в рамках закупок для государственных нужд).

В принципе, можно рассчитывать, что привлечение к осуществлению продажи федерального имущества организаций, обладающих опытом, необходимыми кадрами, связями с мировыми инвестиционными фондами, позволит повысить эффективность приватизации, обеспечит возможности проведения анализа будущей сделки, в том числе с учетом потребностей акционерного общества в инвестициях, в технологической модернизации.

Учитывая «штучный» характер сделок, при которых планируется привлечь юридические лица для осуществления функций продавца, четкие критерии их отбора из уже утвержденного перечня не столь необходимы, однако тогда государству (уполномоченным органам) целесообразно публично представлять хотя бы аргументы и мотивы выбора конкретных продавцов приватизируемого имущества.

- 4) Исключение ограничения по возможным механизмам приватизации крупных объектов государственного имущества с балансовой стоимостью более 5 млн МРОТ.

С принятием в мае 2010 г. поправок в Закон «О приватизации...» из его ст.13 были исключены пп. 3 и 4. В результате были устранены ограничения по возможным способам приватизации имущественных комплексов ФГУП и находящихся в федеральной собственности акций ОАО, балансовая стоимость основных средств которых превышает 5 млн МРОТ. *До принятия изменений для приватизации таких объектов из существующих законодательно установленных 10 способов приватизации можно было использовать только 5, при этом нельзя было задействовать в том числе такие способы, как: продажа имущества на конкурсе; продажа акций через организатора торговли на рынке ценных бумаг, продажа акций по результатам доверительного управления.*

Таким образом, был устранен один из барьеров в обеспечении гибкости и проблемной ориентированности подходов к приватизации крупных компаний. Особенно важной представляется существующая теперь возможность «плавной» приватизации крупных компаний через доверительное управление, так как это позволяет, с одной стороны, сократить прямое участие государства в принятии хозяйственных решений в таких компаниях, а с другой — уже при принятии в перспективе решений об отчуждении государственной собственности по результатам доверительного управления четко оценить достигнутый прогресс и способности нового потенциального собственника.

- 5) Упрощение применения способа приватизации, связанного с внесением государственного имущества в качестве вклада в уставные капиталы акционерных обществ.

¹ Пояснительная записка к проекту Федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «О приватизации государственного и муниципального имущества» (http://www.economy.gov.ru/minec/activity/sections/govProperty/doc20100301_05).

Изменения в Закон «О приватизации...», принятые в мае 2010 г., несколько ослабили ограничения по использованию государственного имущества в качестве вклада в уставные капиталы открытых акционерных обществ. Статья 7 Закона «О приватизации...» дополнена п. 2.1, согласно которому внесение в соответствии с решениями президента РФ, правительства РФ находящихся в федеральной собственности акций ОАО, созданных в результате преобразования ФГУПов, в уставные капиталы открытых акционерных обществ *не требует изменения прогнозного плана (программы) приватизации на плановый период.*

Можно было бы рассматривать это изменение как техническое, направленное на сокращение издержек по созданию уже одобренных соответствующими решениями интегрированных структур, но, по нашему мнению, необходимость осуществления изменений в план приватизации, по крайней мере, определяла возможность корректировки и уточнения ранее принятых решений, особенно в случае множественности вносимых пакетов акций.

Более существенная новация связана с тем, что в результате исключения п. 3 из ст. 13 Закона «О приватизации...» *было устранено ограничение в отношении внесения акций крупных компаний в уставные капиталы акционерных обществ.* Ранее набор способов приватизации, допустимый в отношении имущественных комплексов федеральных унитарных предприятий и находящихся в федеральной собственности акций ОАО, балансовая стоимость основных средств которых на последнюю отчетную дату превышает 5 млн МРОТ, а также имущества, соответствующего иным критериям, установленным правительством РФ, включал наряду с преобразованием унитарного предприятия в ОАО, продажей на аукционе и специализированном аукционе, а также с продажей за пределами российской территории находящихся в государственной собственности акций ОАО, еще и внесение в уставный капитал, но *только стратегического* акционерного общества в соответствии с нормативными правовыми актами президента РФ.

Отметим, что в пояснительной записке к законопроекту об изменениях в Закон «О приватизации...» данная новация прямо связывалась с необходимостью завершения процессов внесения государственного имущества в уставный капитал крупных компаний, в частности ОАО «РЖД» и ОАО «Россельхозбанк».

Таким образом, созданы дополнительные предпосылки к созданию в ходе приватизации интегрированных структур. Этот момент представляется очень важным, так как внесение пакетов акций в уставные капиталы акционерных обществ является способом приватизации, который в краткосрочной перспективе может приводить к увеличению государственного участия в экономике вследствие разрастания и усиления рыночной мощи интегрированных структур, контролируемых государством. Конечно, все не столь однозначно, создание интегрированных структур может быть связано с «выстраиванием» эффективных бизнесов и предполагать их последующую полную или частичную приватизацию, однако по ряду причин для приватизируемых

компаний и предприятий весьма привлекательным может оказаться именно такой способ приватизации, как более предсказуемый и в рамках которого могут быть достигнуты определенные договоренности в отношении будущего их собственников и менеджеров.

6) Отмена института нормативной цены подлежащего приватизации имущества.

Из ст. 12 Закона «О приватизации...» *исключено понятие нормативной цены* — минимальной цены, при которой возможно отчуждение имущества, и определяемой в соответствии с установленным правительством РФ порядком¹. Для определения цены подлежащего приватизации имущества в рамках ст. 12 остался только один вариант — начальная цена, определяемая на основе оценки имущества в соответствии с законодательством об оценочной деятельности. Если ранее в решениях об условиях приватизации государственного имущества (наряду с прочими условиями) должна была указываться нормативная цена, то теперь — начальная цена имущества (п. 2 ст. 14)². Таким образом, благодаря отмене института нормативной цены созданы дополнительные предпосылки к определению справедливой рыночной цены при приватизации имущества.

Вместе с тем отмена нормативной цены увеличивает потенциальную возможность и стимул для покупателя заинтересовать оценщика в получении заниженной оценки приватизируемого имущества, особенно на локальном уровне. Разумеется, тот же риск распространялся и на сотрудников органов по управлению имуществом, вовлеченных в процесс расчета нормативной цены. Однако ее определение обеспечивало известную степень контроля и способствовало повышению достоверности оценки за счет использования различных источников информации.

¹ Напомним, что формула ее определения по Постановлению Правительства РФ от 14 февраля 2006 г. № 87, сменившего Постановление Правительства РФ от 31 мая 2002 г. № 369, базировалась на сочетании следующих подходов к оценке имущества. Нормативная цена подлежащего приватизации имущественного комплекса унитарного предприятия определялась как сумма стоимости его чистых активов, исчисленных по данным промежуточного бухгалтерского баланса в порядке, установленном для оценки стоимости чистых активов акционерных обществ, и стоимости земельных участков, определенной по закону о приватизации, за вычетом балансовой стоимости объектов, не подлежащих приватизации в составе имущественного комплекса унитарного предприятия.

Для акций (долей) АО или ООО нормативная цена рассчитывалась как средневзвешенное значение целого ряда величин (стоимости акций на основе чистой прибыли, на основе биржевых котировок и по чистым активам) с использованием специальных коэффициентов, отражающих степень влияния акционера на принятие решений в ОАО в зависимости от принадлежащей ему доли или использования специального права «золотая акция».

² В то же время начальная цена может не устанавливаться, когда правительство РФ поручает продажу приватизируемого имущества юридическим лицам (в соответствии с абзацем 16 п. 1 ст. 6).

- 7) Упрощение приватизации не крупных объектов федерального имущества, расширение доступа потенциальных покупателей к участию в приватизации.

В Закон «О приватизации...» в мае 2010 г. была внесена совокупность изменений и дополнений, обеспечивающих упрощение доступа к участию в продаже приватизируемого государственного имущества и расширение конкуренции.

Во-первых, установлена *возможность использования электронных торгов для приватизации имущества*. Закон «О приватизации...» дополнен ст. 32.1, в соответствии с которой:

- продажа государственного имущества может осуществляться в электронной форме, причем сведения об этом должны содержаться в решении об условиях приватизации имущества;
- при проведении продаж в электронной форме должен обеспечиваться свободный и бесплатный доступ к соответствующей информации;
- установлена возможность представления претендентами заявок и прилагаемых документов в электронной форме;
- прямо запрещается взимать с участников продажи в электронной форме не предусмотренную законом дополнительную плату;
- определены содержание и условия размещения сообщения о проведении продажи в электронной форме.

Возможность проведения продаж в электронной форме предусмотрена не для всех способов приватизации (понятно, что эта форма неприменима для преобразования унитарного предприятия в ОАО, для внесения имущества в качестве вклада в уставные капиталы ОАО, для продажи по результатам доверительного управления) — она распространяется на аукционные способы приватизации, а также на продажу на конкурсе, на продажу посредством публичного предложения, продажу без объявления цены. Судя по содержанию ст. 32.1 Закона «О приватизации...», продажа государственного имущества в электронной форме прежде всего ориентирована на такие способы приватизации, как продажа на аукционе и продажа посредством публичного предложения.

Во-вторых, *значительно переработаны и усовершенствованы условия проведения продажи посредством публичного предложения* (напомним: данный способ приватизации применяется, если аукцион признан несостоявшимся). Была определена новая редакция ст. 23 Закона «О приватизации...». Необходимо отметить, что ранее значительную часть имущества не удавалось продать на аукционе, соответственно после этого использовался механизм продажи посредством публичного предложения, однако он был слабо защищен от различных манипуляций.

Важнейшие изменения в способе продажи посредством публичного предложения, которые направлены на повышение степени конкуренции и достижение справедливой рыночной цены, следующие:

- последовательное снижение цены первоначального предложения проводится не через определенные периоды¹, а в рамках только одной процедуры (п. 5 ст. 23)²;
- при наличии нескольких участников, подтвердивших одну цену, осуществляется переход к проведению аукциона по данной начальной цене имущества (п. 5 ст. 23)³;
- не допускается продажа имущества посредством публичного предложения, в которой принял участие только один претендент (п. 6 ст. 23).

В-третьих, был существенно сокращен размер требуемого задатка для участия в аукционе (п. 6 ст. 18) или в конкурсе (п. 5 ст. 20): с 20 до 10% начальной цены приватизируемого имущества.

Таким образом, по нашему мнению, в целом созданы предпосылки к достаточно быстрой и массовой продаже некрупных объектов государственного имущества, «расчистке» состава госсектора, при этом могут быть обеспечены более высокий уровень транспарентности и конкуренции в рамках приватизационных сделок, расширение участия в приватизации в качестве покупателей небольших компаний.

8) Повышение требований к обеспечению прозрачности приватизационных процедур.

В целях расширения доступа заинтересованных лиц к информации о приватизации федерального имущества и повышения инвестиционной привлекательности приватизируемых компаний принципиально расширены требования к информационному обеспечению приватизации. В ст. 15 Закона «О приватизации...» внесена широкая совокупность дополнений, наиболее важными из которых являются:

- *обязательность публикации* обо всех этапах приватизации по всем уровням собственности не только в печатных, но и в *электронных средствах массовой информации* (на официальных сайтах в Интернете)⁴;
- *расширение источников и объема публикуемой информации* с возможностью указания дополнительных сведений о подлежащем приватизации

¹ Ранее этот способ приватизации предусматривал закрытую форму подачи предложений по цене в письменной форме с фиксацией периода понижения цены согласно соответствующему шагу.

² Используется открытая форма подачи предложений о приобретении, заявляемых участниками поднятием их карточек после оглашения цены первоначального предложения или цены предложения, сложившейся на соответствующем «шаге понижения».

Право приобретения имущества принадлежит участнику, который подтвердил цену первоначального предложения или цену предложения, сложившуюся на соответствующем «шаге понижения», при отсутствии предложений других участников продажи посредством публичного предложения.

³ Если участники такого аукциона не заявляют предложения о цене, превышающей начальную цену, право приобретения имущества принадлежит участнику аукциона, который первым подтвердил начальную цену.

⁴ Официальный сайт для размещения информации о приватизации федерального имущества определен Приказом Минэкономразвития России от 15 сентября 2010 г. № 438.

имуществе по решениям органов государственной власти и местной администрации и осуществления дополнительного информационного обеспечения;

- *обязанность открытых акционерных обществ и унитарных предприятий с момента включения в прогнозный план (программу) раскрывать информацию* (в соответствии с порядком и формой, утверждаемыми регулятором на рынке ценных бумаг либо уполномоченным органом исполнительной власти¹).

Некоторым диссонансом на этом фоне является исключение требования регистрации проспекта ценных бумаг, удовлетворяющего требованиям законодательства о ценных бумагах, в случае отчуждения акций ОАО, за исключением продажи этих акций через организатора торговли на рынке ценных бумаг.

Возможной мотивацией такого шага, упрощающего создание ОАО в ходе приватизации, явилось восприятие такого процесса как имеющего должный уровень информационной прозрачности по определению, особенно после последних новаций, что исключает необходимость использования проспекта ценных бумаг. Последний, являясь инструментом фондового рынка, обеспечивает публичность размещения акций для широкого круга лиц, тогда как при приватизации имеет место, как правило, продажа крупных пакетов акций единственному покупателю, который может не иметь планов, требующих того, чтобы эти акции были широко представлены на фондовом рынке.

В целом в отношении осуществленных новаций в законодательство о приватизации государственного имущества можно отметить следующее.

Первое. Изменения в законодательном регулировании приватизации в основном подчинены решению двух задач: (1) расширению условий, возможных механизмов приватизации крупных и сверхкрупных компаний госсектора и (2) масштабной приватизации широкой совокупности относительно небольших компаний.

Второе. Новации в рамках решения второй задачи представляются весьма позитивными, способствующими повышению прозрачности приватизационных сделок, обеспечению должного уровня конкуренции, снижению барьеров для участия в приватизации имущества небольших компаний. Активная приватизация находящихся в государственной собственности объектов малого размера может обеспечить вывод из состава госсектора множества несущественных активов, прояснение его реальной структуры.

Третье. Довольно неоднозначными представляются новации применительно к приватизации крупных и крупнейших компаний и банков. Применительно к крупным компаниям расширены возможные способы приватизации, что представляется необходимым на этапе, когда получение

¹ Порядок и форма раскрытия информации унитарными предприятиями и открытыми акционерными обществами с момента их включения в программу приватизации утверждены Приказом Минэкономразвития России от 11 мая 2011 г. № 208.

дополнительных доходов бюджета от приватизации не рассматривается в качестве единственной задачи.

Однако заметно менее очевидным представляется эффект от новаций применительно к приватизации крупнейших компаний. Вероятно, стремясь сократить необходимое время, учитывая индивидуальность такого рода приватизационных сделок, государство пошло по пути их исключения из сферы действия закона о приватизации. Тем самым, с одной стороны, был устранен ряд препятствий для «структурной приватизации» крупных компаний, а с другой стороны, вообще не были определены какие-либо законодательные рамки для принятия решений, даже нет нормативно установленного «раздела» между крупными и крупнейшими компаниями.

Четвертое. Полномочия правительства РФ в сфере приватизации, особенно применительно к приватизации крупнейших компаний, кардинально расширились. При отсутствии нормативных рамок предсказуемость таких решений для потенциальных инвесторов может оказаться низкой.

В связи с этим необходимо указать на практически полную исключительность прерогатив правительства в этой сфере при очевидной формализации стороннего контроля над приватизацией¹. Возможность принятия им решений о привлечении частных продавцов для продажи приватизируемого федерального имущества не сопровождается разработкой соответствующего механизма на конкурсной основе, упоминание о котором вовсе отсутствует в законодательстве.

В 2011 г. активное совершенствование приватизационного законодательства было продолжено.

В июле 2011 г. сразу четырьмя федеральными законами были внесены изменения и дополнения в Закон «О приватизации государственного и муниципального имущества» от 21 декабря 2001 г. №178-ФЗ. Наиболее весомым из них являлся Федеральный закон от 11 июля 2011 г. №201-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О приватизации государственного и муниципального имущества», целиком посвященный поправкам в действующий закон о приватизации, в остальных случаях речь шла о внесении отдельных изменений в него в контексте других законодательных актов.

В итоге к числу серьезных изменений и дополнений можно отнести следующие:

- введена допустимость регулирования отчуждения имущества 15 категорий, на которое не распространяется действие закона, не только иными федеральными законами, но и иными нормативными правовыми актами (ранее упоминались лишь нормативные правовые акты, принятые в соответствии с законами);

¹ Сохранившаяся за правительством обязанность ежегодно, не позднее 1 мая, представлять в Государственную Думу отчет о выполнении Прогнозного плана (программы) приватизации федерального имущества наряду с информацией о результатах приватизации имущества, находящегося в собственности субъектов РФ, муниципальному имуществу в условиях, когда роль парламента сведена к минимуму, является формальностью.

- состав одной из вышеупомянутых категорий имущества расширился за счет отчуждения государственного и муниципального имущества в собственность некоммерческих организаций (НКО), созданных при преобразовании государственных и муниципальных унитарных предприятий (ранее в эту категорию входило имущество, отчуждаемое в собственность НКО, созданных при преобразовании государственных и муниципальных учреждений, а также федеральное имущество, передаваемое государственным корпорациям в качестве имущественного взноса Российской Федерации);
- предусмотрена возможность приватизации унитарных предприятий путем их преобразования не только в ОАО (как было ранее), но и в общества с ограниченной ответственностью (ООО), что соответственно обусловило многочисленные изменения в тексте закона, включая появление категории «хозяйственные общества», которая по определению означает более широкую совокупность коммерческих организаций;
- критерием применения одного из указанных способов приватизации является размер уставного капитала хозяйственного общества, создаваемого в процессе приватизации: если он ниже минимального размера уставного капитала ОАО, установленного законодательством РФ, то унитарное предприятие преобразуется в ООО, если он равен или превышает указанную величину, то следует акционирование унитарного предприятия. Однако в случае если один из показателей его деятельности, таких как (1) средняя численность работников, (2) выручка от реализации товаров (работ, услуг) без учета налога на добавленную стоимость, определенные за предшествующие приватизации три календарных года, (3) сумма остаточной стоимости его основных средств и нематериальных активов на последнюю отчетную дату, не превышает предельное значение, установленное в соответствии с Федеральным законом от 24 июля 2007 г. № 209-ФЗ «О развитии малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации» для субъектов малого предпринимательства, приватизация имущественного комплекса унитарного предприятия может быть осуществлена также путем его преобразования в ООО;
- исключена существовавшая прежде возможность приватизации имущественного комплекса унитарного предприятия отличными от акционирования способами в случае, если размер уставного капитала превышал минимальный размер уставного капитала ОАО, установленный законодательством РФ, т. е. де-факто отменена возможность продажи имущественного комплекса на торгах;
- ООО, подобно ОАО, не могут являться покупателями своих долей, в этом же контексте лежит появление специальной нормы о том, что в случае если покупатель государственного или муниципального имущества не имел законное право на его приобретение, то соответствующая сделка является ничтожной, хотя эта норма носит общий характер;

- в тексте закона появилось прямое указание на то, что размер уставного капитала хозяйственного общества, создаваемого посредством преобразования унитарного предприятия, равен балансовой стоимости подлежащих приватизации активов унитарного предприятия, которая включает стоимость земельных участков;
- текст закона дополнен положением о том, что при определении состава подлежащего приватизации имущественного комплекса унитарного предприятия заявленные кредиторами требования рассматриваются в установленном порядке, при этом не требуется согласие кредиторов на перевод их требований на правопреемника унитарного предприятия;
- перечень сведений, содержащихся в решении о приватизации федерального имущества, дополнен данными о размере уставного капитала ОАО или ООО, создаваемых посредством преобразования унитарного предприятия, о количестве, категории и номинальной стоимости акций ОАО или номинальной стоимости доли участника ООО, которым выступает тот или иной уровень публичной власти;
- определенные изменения претерпело регулирование представления документов покупателями приватизируемого имущества:
 - 1) из перечня документов, необходимых для участия в торгах, исключены платежный документ с отметкой банка об исполнении, подтверждающий внесение соответствующих денежных средств в установленных данным законом случаях¹, и документ, подтверждающий уведомление федерального антимонопольного органа или его территориального органа о намерении приобрести подлежащее приватизации имущество в соответствии с антимонопольным законодательством;
 - 2) юридические лица вместо решения в письменной форме соответствующего органа управления о приобретении имущества должны располагать документом, подтверждающим полномочия руководителя юридического лица на осуществление действий от его имени без доверенности или доверенность на осуществление действий от имени претендента²;
 - 3) появилось требование по прошивке, нумерации, скреплению печатью претендента (для юридического лица) и подписанию им или его представителем всех листов документов (или отдельных томов документов), представляемых одновременно с заявкой, с приложением их описи (наряду с заявкой) в двух экземплярах, один из которых остается у продавца, другой — у претендента;

¹ В то же время в статьях закона, регулирующих конкретные способы приватизации, введены нормы о внесении задатка для участия в торгах, без подтверждения которого претендент к ним не допускается.

² В случае если доверенность на осуществление действий от имени претендента подписана лицом, уполномоченным руководителем юридического лица, заявка должна содержать также документ, подтверждающий полномочия этого лица.

- 4) соблюдение претендентом указанных требований означает, что заявка и документы, представляемые одновременно с заявкой, поданы от его имени¹;
- в этом же ключе следует рассматривать появившееся в тексте закона прямое указание на недопустимость устанавливать иные требования к документам, представляемым одновременно с заявкой, а также требовать представления иных документов при исключении прежней нормы о возложении на претендента обязанности доказать свое право на приобретение государственного или муниципального имущества;
 - в отношении социальных гарантий работникам ОАО и ООО, созданных в процессе приватизации, уточнено, что по истечении 3 месяцев со дня их регистрации возможно заключение нового коллективного договора или продление действия прежнего договора на срок до 3 лет (ранее помимо заключения нового договора допускался пересмотр действовавшего без конкретизации по срокам);
 - в случае приватизации посредством конкурса объектом продажи могут выступать акции либо доля в уставном капитале ОАО или ООО, которые составляют более 50% их уставного капитала, тогда как ранее наряду с продажей более чем половины капитала ОАО допускалась возможность продажи и имущественного комплекса унитарного предприятия;
 - в перечень условий конкурса добавлено ограничение изменения назначения отдельных объектов, используемых для осуществления научной и (или) научно-технической деятельности;
 - более весомым стало значение задатка, вносимого для участия в различных приватизационных процедурах:
- 1) применительно к аукциону, конкурсу и публичному предложению введена норма о подтверждении поступления задатка на соответствующий счет, указанный в информационном сообщении, выпиской с этого счета;
 - 2) в отношении публичного предложения предусмотрено внесение задатка в размере 10% начальной цены (аналогично аукциону и конкурсу);
 - 3) в случае неподтверждения получения задатка в установленный срок претендент не допускается к участию в продаже посредством публичного предложения (как и в случае с аукционом и конкурсом);
- изменен порядок возврата денежных средств по недействительным сделкам продажи государственного и муниципального имущества: их единственным источником стали бюджеты соответствующего уровня, тогда как ранее бюджетные средства могли задействоваться лишь при недостаточности денежных средств от продажи имущества иным

¹ При этом ненадлежащее исполнение претендентом требования о том, что все листы документов, представляемых одновременно с заявкой, должны быть пронумерованы, не является основанием для отказа претенденту в участии в продаже, хотя никаких санкций в связи с этим не предусмотрено.

- покупателям по другим приватизационным сделкам до их распределения;
- аналогичным образом защита имущественных прав государства и муниципальных образований должна осуществляться исключительно за счет средств соответствующих бюджетов, а в отношении использования денежных средств, полученных в связи с неисполнением обязательств по приватизационным сделкам, как и перечисления процентов на сумму предоставляемой рассрочки по оплате приватизируемого имущества, установлен приоритет норм Бюджетного кодекса РФ;
 - ввиду возможности преобразования унитарных предприятий в ООО, весь капитал которого принадлежит государству (муниципальному образованию), установлено, что уставом такого ООО не может быть предусмотрено преимущественное право общества на приобретение доли, продаваемой его участником, также в отношении них не применяются нормы Закона «Об обществах с ограниченной ответственностью» о солидарной обязанности участников общества и независимого оценщика нести субсидиарную ответственность при недостаточности имущества ООО в случае оплаты долей в его уставном капитале неденежными средствами по его обязательствам в размере завышения стоимости имущества, внесенного для оплаты долей в уставном капитале общества в течение 3 лет с момента государственной регистрации общества или внесения изменений в его устав;
 - в формулировку наименования статьи об особенностях правового положения ОАО и ООО, акции, доли в уставных капиталах которых находятся в собственности Российской Федерации, субъектов РФ или муниципальных образований, внесено уточнение, подразумевающее, что речь идет об акциях и долях, не закрепленных за государственными и муниципальными унитарными предприятиями и учреждениями;
 - в связи с допущением привлечения к организации продажи приватизируемого имущества в установленном порядке юридических лиц помимо органов власти для таких продавцов в отдельных случаях предусмотрена возможность осуществлять от имени государства некоторые права акционера или участника ООО;
 - применительно к ОАО и ООО, 100% акций (100%-ная доля в уставном капитале) которых находятся в государственной или муниципальной собственности, в отношении процедур подготовки и проведения общего собрания акционеров (участников общества) сделано уточнение, что они не применяются, за исключением положений, касающихся сроков проведения годового общего собрания акционеров, общего собрания участников общества;
 - текст закона дополнен положением о том, что созданные путем приватизации унитарного предприятия ОАО и ООО вправе осуществлять предусмотренные их уставами виды деятельности на основании лицен-

зий и иных разрешительных документов, выданных соответствующему унитарному предприятию;

- норма, регулирующая отчуждение земельных участков, в контексте изменений в Закон от 24 июля 2008 г. № 161-ФЗ «О содействии развитию жилищного строительства» дополнена оговоркой: «...если иное не установлено федеральным законом».

Ряд изменений и дополнений в действующий закон о приватизации был внесен в декабре 2011 г. в контексте развития законодательства о защите конкуренции:

- формат информационного обеспечения приватизации, которое после поправок, датированных маем 2010 г, помимо опубликования в официальных печатных изданиях должно включать размещение соответствующих сведений на официальных сайтах в Интернете, дополнен также официальным сайтом Российской Федерации в Интернете для размещения информации о проведении торгов, определенным правительством РФ;
- требование о продолжительности приема заявок на участие в аукционе (не менее 25 дней) дополнено нормой о его проведении не ранее чем через 10 рабочих дней со дня признания претендентов участниками аукциона (аналогично — применительно к специализированному аукциону, конкурсу, продаже посредством публичного предложения);
- втрое (с 5 дней до 15 рабочих дней с даты подведения итогов аукциона) увеличен срок заключения договора купли-продажи с его победителем (аналогично — в отношении продажи посредством публичного предложения с даты выдачи уведомления о признании ее участника победителем);
- несколько меньшим оказалось увеличение такого срока применительно к конкурсу (с 10 дней до 15 рабочих дней);
- при всем этом не допускается заключение договора по результатам торгов, продажи посредством публичного предложения, продажи без объявления цены ранее чем через 10 рабочих дней со дня размещения протокола об итогах проведения продажи приватизируемого имущества на сайтах в Интернете.

С 1 января 2013 г. вступила в действие новая редакция ст. 22 действующего закона о приватизации, регулировавшая продажу акций ОАО через организатора торговли на рынке ценных бумаг, где это и производные от него понятия заменяются на термин «биржевые торги» и т. д. с соответствующими редакционными поправками.

Также с указанной даты видоизменилась, стала более узкой формулировка одной из обязанностей собственника в рамках публичного сервитута¹: обеспечение возможности прокладки систем водоснабжения и канализации от-

¹ Публичный сервитут, как и ограничения, относится к обременениям, которые могут устанавливаться при отчуждении государственного и муниципального имущества.

носитя только к централизованным системам горячего водоснабжения, холодного водоснабжения и (или) водоотведения.

Давая оценку многочисленным новациям приватизационного законодательства в 2011 г., следует отметить следующее.

Сокращение и определение исчерпывающим образом перечня документов, необходимых для участия в торгах по продаже приватизируемого имущества, увеличение сроков заключения договора купли-продажи с победителями приватизационных процедур, появление нормы о минимальном временном интервале между моментами признания претендентов их участниками и проведения самих мероприятий должно способствовать повышению уровня конкуренции при продаже приватизируемых активов.

Улучшение же информационного обеспечения приватизации через дополнение каналов распространения соответствующей информации официальным сайтом Российской Федерации в Интернете вкупе с введением минимального срока между размещением протокола об итогах проведения продажи государственного или муниципального имущества в Интернете и заключением договора по результатам такой продажи призвано обеспечить большую прозрачность приватизационного процесса в целом, противодействуя явлениям коррупции и криминалитета.

В пользу упрочения положения новых владельцев и самих приватизированных предприятий должна действовать норма о праве осуществления созданными путем приватизации ОАО и ООО видов деятельности на основании лицензий и иных разрешительных документов, выданных соответствующему унитарному предприятию.

Упорядочиванию приватизационного процесса, вероятно, будет способствовать и изменение порядка возврата денежных средств по недействительным сделкам продажи государственного и муниципального имущества, предполагающее исключение использования в этих целях денежных средств от продажи имущества иным покупателям по другим приватизационным сделкам до их распределения.

Не вполне однозначно выглядит возможность преобразования унитарных предприятий в ООО.

С одной стороны, этим наряду с нормами соответствующего специализированного закона¹ достигается множественность вариантов трансформации хозяйствующих субъектов данной организационно-правовой формы². Принятие параллельно с акционированием унитарных предприятий решений об их преобразовании в общества с ограниченной ответственностью по-

¹ Федеральный закон от 14 ноября 2001 г. № 161-ФЗ «О государственных и муниципальных унитарных предприятиях» допускает их преобразование в государственные и муниципальные учреждения, а с учетом недавних поправок (Федеральный закон от 18 июля 2011 г. № 220-ФЗ) — и в автономные некоммерческие организации.

² Порядок участия представителей государства в высшем органе управления автономной некоммерческой организации и Порядок управления создаваемыми при приватизации ООО, доля которых находится в федеральной собственности, утверждены соответственно Постановлениями Правительства РФ от 27 января 2012 г. № 33 и 34.

тенциально привлекательно для субъектов малого и среднего предпринимательства, а трансформация в автономные некоммерческие организации может оказаться актуальной для тех предприятий, чья деятельность носит некоммерческий характер и имеет в числе прочих социальную направленность¹.

Практиковавшееся ранее преобразование почти всех² унитарных предприятий (в том числе множества небольших) в ОАО со 100%-ным государственным участием было сопряжено с формальной необходимостью нести издержки, вытекающие из требований законов об акционерных обществах и ценных бумагах³ при сомнительных перспективах привлечения инвестиций за счет выхода на фондовый рынок, но при существенном повышении последующих издержек государства по представлению своих интересов (потребность в увеличении количества представителей органов власти в органах управления ОАО при необходимости обеспечения должного уровня их квалификации и адекватного использования механизмов корпоративного управления⁴).

С другой стороны, возникает определенное противоречие с общей для всего периода реформирования отношений собственности в России еще с начала 1990-х годов ориентацией органов по управлению имуществом на минимизацию присутствия государства в экономике в организационно-правовых формах, отличных от ОАО, по причине большей прозрачности последних. Между тем, вследствие того что полная доля государства (муниципалитета) в ООО может сразу и не найти покупателя в ходе приватизационных процедур, такую перспективу следует признать весьма вероятной. К тому же применение критериев, действующих в отношении малого бизнеса, которые обуславливают саму возможность преобразования части унитарных предприятий в ООО, носит необязательный и вариативный характер.

¹ В то же время критерий деятельности, носящей некоммерческий характер, весьма сомнителен, поскольку частичная коммерциализация социальной сферы с введением новой организационно-правовой формы автономного учреждения (АУ) не помешала ее отнесению к некоммерческим организациям. В российских условиях формально юридический критерий их отличия от коммерческих организаций (ориентация на извлечение прибыли) явно не является адекватным. К тому же в реалиях длительного существования большой доли убыточных предприятий (организаций), фиксируемой статистикой, легальное извлечение прибыли во многих случаях подменяется ориентацией на получение частных выгод контроля (через дочерние фирмы, трансфертное ценообразование и т. п.).

² Мизерное исключение составляла продажа имущественного комплекса унитарных предприятий, которая отменена в силу анализируемых изменений в закон о приватизации, внесенных летом 2011 г.

³ Обязанность ежегодно публиковать отчет по прибыли и убыткам, годовой баланс, раскрывать информацию по проведению общего собрания акционеров, необходимость привлечения специального регистратора для ведения реестра и др.

⁴ Деятельность совета директоров ОАО является определенной предпосылкой для тщательного контроля за менеджментом. Однако отсутствие регулярности и формализм в проведении заседаний ставят под сомнение эффективность акционирования унитарных предприятий.

Расширение перечня условий, сопровождающих продажу на конкурсе, ограничением изменения назначения отдельных объектов, используемых для осуществления научной и (или) научно-технической деятельности, может иметь негативные последствия ввиду опасности формального подхода к приватизации, игнорирующего отраслевую специфику, и известной проблемы контроля за исполнением условий конкурса.

Продолжила свое развитие очевидная тенденция к расширению и без того исключительных прерогатив правительства в приватизационной сфере при фактическом отсутствии стороннего контроля над приватизацией, о чем свидетельствует появление нормы о регулировании отчуждения имущества 15 категорий, на которое не распространяется действие закона, не только иными федеральными законами, но и иными нормативными правовыми актами.

До сих пор не получившая должной формализации новация 2010 г. о допущении привлечения к организации продажи приватизируемого имущества помимо органов власти иных юридических лиц дополнена возможностью для них в отдельных случаях осуществлять от имени государства некоторые права акционера или участника ООО без какого-либо определения набора таких прав и ситуаций их делегирования.

Таким образом, подводя итоги, можно констатировать, что изменения, внесенные в российский закон о приватизации в 2010–2011 гг., воплотили подготавливаемые Минэкономразвития России и Росимуществом еще с 2005 г. предложения по повышению эффективности процесса приватизации, по совершенствованию механизма его осуществления и оптимизации управленческих решений по управлению государственным имуществом.

Ближайшие годы должны показать, насколько потенциал поправок в приватизационное законодательство последних лет скажется на результативности данного процесса, при этом имеется в виду как вклад в покрытие дефицита федерального бюджета и пополнение бюджетной системы на других уровнях публичной власти, так и решение задач структурной перестройки и модернизации экономики.

Во всяком случае, опыт ряда приватизационных сделок, осуществленных в 2000-е годы, свидетельствует о том, что при наличии соответствующей политической воли в условиях продолжения экономического роста государство может рассчитывать на получение хорошего возмещения за приватизируемые активы, т. е. своеобразную компенсацию упущенной в период кризиса выгоды.

Реализация инициативы Минэкономразвития России по увеличению срока действия приватизационных планов с 1 до 3 лет позволяет без излишней спешки пройти весь цикл приготовлений к продаже того или иного объекта и вместе с возможностью привлечения к продажам негосударственных юридических лиц, прежде всего авторитетных финансовых организаций, инвестиционных банков, имеющих необходимые ресурсы, опыт и деловую репутацию, надеяться на повышение эффективности приватизации.

Переход на трехлетний интервал приватизационных программ после принятия поправок к действующему закону о приватизации в мае 2010 г. решает проблему преодоления сложностей администрирования, возникавших прежде вследствие действия нормы о ежегодном утверждении Прогнозного плана (программы) приватизации федерального имущества. Однако остается содержательный вопрос о возможных пределах корректировки трехлетней приватизационной программы в контексте обеспечения предсказуемости для потенциальных инвесторов и ее сопряжении с реальным горизонтом бюджетного планирования.

Совершенствование механизма продажи путем публичного предложения вкупе со снижением требований по размеру вносимого задатка для участия в аукционах и конкурсах должно способствовать избавлению государства от неликвидных активов, являясь одновременно средством поддержки и стимулирования малого и среднего бизнеса, хотя в целом для развития этого сегмента проблемы налогообложения и административных барьеров, по-видимому, все же более весомы.

Вместе с тем не вполне ясно, какое влияние принятые поправки окажут на ход продажи государственных пакетов акций миноритарной и блокирующей величины, которые на протяжении 2000-х годов были основными объектами приватизации.

Резкий сдвиг в сторону реализации полных (100% акций) федеральных пакетов, начавшийся с 2007 г., в условиях наличия немалого числа миноритарных пакетов и возрастания их доли в общей структуре федерального портфеля выглядит не вполне оправданным. С точки зрения перспектив приватизации следует весьма осторожно подходить к включению в программу приватизации однозначно привлекательных пакетов акций (контрольной величины, компаний с хорошим финансово-экономическим положением), поскольку существует большой риск того, что, продав без особого труда ликвидные пакеты, государство останется обладателем невостребованных пакетов акций, к которым в дальнейшем бизнес не будет проявлять никакого интереса.

Что касается новаций, ориентированных на расширение условий и возможных механизмов приватизации крупных и сверхкрупных компаний государственного сектора, то они содержат существенный потенциал рисков, связанный с недостаточной прозрачностью процессов продажи имущества стратегическим инвесторам, с нечеткостью взаимных обязательств государства и покупателей, с неясностью механизмов обеспечения выполнения таких обязательств.

В условиях того что акцент сделан на «индивидуальных» решениях, но даже общие рамки для их принятия нормативно не определены, можно и нужно говорить о необходимости существенно более высокого уровня транспарентности в отношении планов и подходов к приватизации крупных компаний, публичного объяснения мотивов (аргументов) в пользу принятия государством тех или иных решений. Последнее представляется особенно важным с учетом всегда острой и противоречивой реакции на приватизацию

крупных компаний с тем, чтобы «правила игры», взаимные обязательства государства и покупателей были ясны для гражданского общества.

В развитие новаций российского приватизационного законодательства, появившихся в мае 2010 г., правительством РФ по представлению Минэкономразвития России были приняты решения, необходимые для проведения продаж федерального имущества, включая отчуждение крупных инвестиционно привлекательных объектов, занимающих лидирующие положение на рынке:

- Постановление Правительства РФ от 8 сентября 2010 г. № 693 «Об отдельных полномочиях Министерства экономического развития Российской Федерации»;
- Постановление Правительства РФ от 13 сентября 2010 г. № 725 «О внесении изменений в Правила разработки прогнозного плана (программы) приватизации федерального имущества»;
- распоряжения Правительства РФ от 25 октября 2010 г. № 1874-р и от 20 декабря 2010 г. 2349-р об утверждении перечня юридических лиц для организации от имени Российской Федерации продажи приватизируемого федерального имущества и (или) осуществления функций продавца.

В частности, последними был определен перечень юридических лиц, которым может поручаться продажа приватизируемого имущества и (или) осуществление функций продавца. Всего в данный перечень вошли 23 известные финансовые структуры, в том числе Сбербанк России, «ВТБ Капитал», Инвестиционная компания Внешэкономбанка, «Ренессанс Брокер», «Банк Кредит Свис Москва», Дойче Банк, а также «Меррилл Линч Секьюритиз», которая и была выбрана правительством РФ в начале ноября 2010 г. исполнителем для организации и осуществления от имени государства первой сделки по приватизации крупнейших российских компаний (продажа 10% акций банка ВТБ), при этом была использована схема размещения государственного заказа у единственного исполнителя¹. Таким образом, можно отметить, что процесс формирования перечня организаций, осуществляющих функции продавца, и критерии их отбора для подготовки приватизационных сделок малопрозрачны.

В 2011 г. работа по совершенствованию нормативного правового регулирования проведения приватизации была продолжена.

В рамках реализации принятых в 2010 г. изменений в закон о приватизации была обеспечена подготовка Постановления Правительства РФ от 12 февраля 2011 г. № 71 «Об изменении и признании утратившими силу некоторых актов правительства Российской Федерации по вопросам приватизации государственного и муниципального имущества», которым закреплен переход

¹ Распоряжение Правительства РФ от 2 ноября 2010 г. № 1928-р «Об определении ООО «Меррилл Линч Секьюритиз» единственным исполнителем государственного заказа на организацию и осуществление от имени Российской Федерации отчуждения находящихся в федеральной собственности обыкновенных именных акций ОАО «Банк «ВТБ»».

к определению начальной цены продажи с учетом рыночных механизмов на основании отчета независимого оценщика, утверждена новая редакция правил проведения продажи посредством публичного предложения, внесены изменения и дополнения в правила, регулирующие механизм продажи без объявления цены, на конкурсе, аукционе и специализированном аукционе.

В целях обеспечения реализации принятых изменений в законодательство о приватизации по представлению Минэкономразвития России Постановлением Правительства РФ от 22 декабря 2011 г. № 1094 «О внесении изменений в Правила разработки прогнозного плана (программы) приватизации федерального имущества» регламентирован порядок исключения объектов из утвержденной приватизационной программы, которым предусмотрено, что таковое осуществляется по результатам рассмотрения на заседании правительства.

Еще одним важным с точки зрения организации приватизационного процесса событием стало утверждение Постановлением Правительства РФ от 27 августа 2012 г. № 860 такого давно ожидавшегося после принятия поправок в закон о приватизации в мае 2010 г. документа, как Положение об организации и проведении продажи государственного или муниципального имущества в электронной форме.

К числу сохраняющихся проблем нормативно-правового обеспечения приватизационного процесса, по мнению Счетной палаты РФ, следует отнести отсутствие утвержденных административных регламентов по продаже приватизируемого федерального имущества и формированию проекта прогнозного плана (программы) федерального имущества, по подготовке и принятию решения об условиях приватизации федерального имущества, по формированию отчетности об итогах приватизации, а также порядка подготовки решений об условиях приватизации имущественных комплексов унитарных предприятий¹.

5.4. ФОРМИРОВАНИЕ ПЛАНОВ ПРИВАТИЗАЦИИ

Как было показано выше, сложность выработки повестки нового этапа приватизации и ее возможного формата оказалась связанной с базовыми характеристиками основной массы имущества, остающегося в собственности государства, и со спецификой ситуации, складывавшейся в российской экономике.

В условиях кризиса 2008–2009 гг. перспективы серьезного увеличения бюджетных доходов от приватизации выглядели весьма проблематично, особенно без учета активов в топливно-энергетическом комплексе. Получения солидных сумм с большей вероятностью можно было ожидать лишь после того, как явно обозначатся тенденции к выходу российской экономики из кризиса, а в развитых странах он будет близок к завершению, следствием чего станет устойчивым приток капитала и инвестиций в страны с так на-

¹ См.: Васильев, 2012, с. 10–13, 32. Такая ситуация наблюдалась и год спустя — в начале 2013 г.

зываемыми «emerging markets», включая Россию. К тому времени могли сложиться определенные предпосылки для вовлечения в приватизационный процесс (не исключая публичное размещение новых акций дополнительной эмиссии) крупных активов, сопоставимых по своей значимости с теми, что приватизировались до 2005 г.

Существенное снижение интереса к приобретению государственного имущества в кризисных условиях привело к беспрецедентному падению приватизационных доходов бюджета. Так, объем средств, полученных Росимуществом, в 2009 г. составил всего 1,93 млрд руб.¹ (16,1% прогнозируемого объема) против 7,19 млрд руб. в 2008 г. и 19,3 млрд руб. в 2007 г. Данное обстоятельство в сочетании с неоднократно декларировавшимся на правительственном уровне тезисом о недопустимости приватизации по «льготным» ценам² привело к тому, что в бюджетных проектировках на 2010 г., подготовленных Минфином России в середине 2009 г., фигурировали рекордно низкие планируемые доходы от приватизации — лишь около 7 млрд руб.³.

Наметившееся в III квартале 2009 г. некоторое оживление ситуации в российской экономике сделало ожидания представителей органов государственной власти в отношении возможных объемов приватизации федерального имущества в 2010 г. гораздо более оптимистичными. В результате уже в октябре 2009 г. Минэкономразвития России были заявлены возможные поступления от приватизации в 2010 г. в объеме порядка 70 млрд руб., т. е. в 10 раз больше, чем предполагали бюджетные проектировки Минфина России, подготовленные несколькими месяцами ранее⁴.

Тем не менее в принятом в конце ноября 2009 г. Прогнозном плане (программе) приватизации на 2010 г. фигурировала существенно меньшая сумма бюджетных доходов (18 млрд руб.), которая, по заявлениям официальных лиц, являлась предварительной и подлежала увеличению, по разным оценкам, до 70–100 млрд руб., прежде всего за счет продажи акций ряда компаний, исключаемых из перечня стратегических⁵.

¹ Общая сумма доходов от продажи всех видов активов, включая земельные участки, по данным Минфина России об исполнении федерального бюджета, составила 4,5 млрд руб.

² См., например, высказывания являвшегося председателем правительства РФ В. Путина на заседании Президиума Правительства 26 марта 2009 г. (<http://premier.gov.ru/events/news/3676/>), а также на совещании по вопросу об основных направлениях приватизации федерального имущества на 2010–2012 гг. и сокращения перечня стратегических предприятий и акционерных обществ (<http://premier.gov.ru/events/news/5104/>).

³ См. высказывания занимавшего в тот момент пост министра финансов А. Кудрина информационным агентствам по итогам заседания правительства РФ 30 июля 2009 г. (<http://www1.minfin.ru/ru/press/speech/index.php?pg4=17&id4=7912>).

⁴ Маслов Г. Государство заработает на приватизации 70 млрд руб. — Infox.ru, 6 октября 2009 г. (http://www.infox.ru/business/finances/2009/10/06/Gosudarstvo_zarabota.phtml).

⁵ См., например: *Фаляхов Р.* Госсобственность пойдет в доход // Газета. ru. 24 ноября 2009 г. (http://www.gazeta.ru/business/2009/11/24/3290_513.shtml); интервью перво-

Подобного рода оптимистичные прогнозы поступлений от приватизации упоминались в выступлениях официальных лиц примерно до середины 2010 г., пока в начале августа Минфином России не были опубликованы Основные направления бюджетной политики на 2011 г. и плановый период 2012 г. и 2013 г., предусматривавшие доходы от приватизации на 2010 г. в объеме «всего лишь» 7 млрд руб., т. е. столько же, сколько планировалось в бюджетных проектировках Минфина России годом ранее. При этом на период 2011–2013 гг. данный документ прогнозировал поступления от приватизации в объемах, многократно превосходящих (в номинальном выражении) соответствующие доходы, полученные по итогам любого из предыдущих лет: в сумме за три года — 883,5 млрд руб., в том числе в 2011 г. — 298 млрд руб., в 2012 г. — 276,1 млрд руб., в 2013 г. — 309,4 млрд руб. Близкие оценки были даны и главой Минфина России в сентябре 2010 г., который полагал, что в течение ближайших пяти лет совокупные доходы от приватизации должны составить порядка 50 млрд долл. (1,5 трлн руб. по нынешнему курсу) — примерно по 10 млрд долл. (300 млрд руб.) ежегодно¹.

Такая «волатильность» планируемых объемов средств от приватизации стала следствием *отсутствия единой позиции государства в вопросе о том, какие именно крупные компании могут быть приватизированы*. Так, в разные периоды различные официальные лица демонстрировали несовпадающие, порой в корне противоречащие друг другу взгляды по данному вопросу. В числе возможных объектов приватизации в 2010 г. назывались, в частности, пакеты акций таких крупнейших компаний и банков, как «Роснефть», «Совкомфлот», Росгосстрах, «Росагролизинг», ВТБ, Сбербанк, Россельхозбанк. В июле 2010 г. ключевые ведомства экономического блока российского правительства (Минэкономразвития и Минфин) как основные участники процесса планирования приватизации предварительно согласовали список из 11 компаний и финансовых институтов, пакеты акций которых должны быть выставлены на продажу в среднесрочной перспективе: «Транснефть», «Совкомфлот», «Роснефть», Сбербанк, ВТБ, «Росагролизинг», ФСК, Россельхозбанк, «РусГидро», «Росспиртпром» и Объединенная зерновая компания (при этом во всех указанных компаниях государство планировало сохранить за собой контрольный пакет)², а в сентябре данный перечень был в целом одобрен (и несколько расширен) председателем правительства РФ В. Путиным. Однако по-прежнему оставалось неясным, будет ли осуществлена приватизация акций каких-либо из перечисленных компаний (либо, возможно, других крупных хозяйствующих субъектов) до конца 2010 г.

го вице-преьера И. Шувалова Коммерсантъ-online 22 декабря 2009 г (<http://www.kommersant.ru/doc.aspx?DocsID=1297142&NodesID=4>)

¹ См. высказывания занимавшего в тот момент пост министра финансов РФ А. Кудрина информационным агентствам на саммите Reuters 15 сентября 2010 г. (<http://www.minfin.ru/ru/press/speech/index.php?id4=10574>).

² См.: Зыкова, 2010.

В конце октября 2010 г. в правительстве РФ состоялось совещание, на котором обсуждались планы по приватизации до 2016 г.: в рамках программы приватизации до 2013 г. и в рамках планов по приватизации на 2013–2015 гг. Обсуждение новой масштабной программы «большой приватизации» характеризовалось необычным для всей новейшей российской истории временным горизонтом в 5 лет (на 2011–2015 гг.) и внушительным размахом (около 900 предприятий и компаний, включая крупнейшие). До 2013 г. предлагалась продажа пакетов акций таких крупных банков и компаний, как ВТБ, Сбербанк, «Совкомфлот», ФСК ЕЭС, «РусГидро», Объединенная зерновая компания, а с 2013 г. — пакетов акций «Роснефти», РЖД, «Аэрофлота», «Шереметьево», Россельхозбанка, «Росагролизинга». По итогам совещания было заявлено, что в ближайшие 3–4 года приватизация крупных компаний не будет связана со снижением доли государства ниже контрольного пакета акций, однако при этом были обозначены планы государства в более отдаленной перспективе — отказаться с 2015 г. от контрольных пакетов «Роснефти», «РусГидро», ВТБ, «Аэрофлота».

Сообщалось, что часть средств от приватизации государство может направить в виде инвестиций в приватизированные компании: судя по комментариям представителей государства, предполагалось, что из общего объема доходов от приватизации за пять лет (1,8 трлн руб.) примерно 1 трлн руб. поступит в бюджет, а 800 млрд руб. — в сами приватизируемые компании (в частности, за счет IPO и SPO), однако круг таких компаний и характер условий не конкретизировались.

Некоторая ясность в отношении планов приватизации крупных и крупнейших компаний появилась только после заседания правительства РФ 17 ноября 2010 г., на котором была одобрена приватизационная программа на 2011–2013 гг. По информации Э. Набиуллиной, являвшейся на тот момент министром экономического развития РФ, в указанный период планировалась к продаже принадлежащие государству пакеты акций и доли примерно в половине из 2950 акционерных обществ, где они имеются, а также 10% ФГУПов из 3,5 тыс. имевшихся, хотя количество приватизируемых ФГУПов могло вырасти в случае принятия изменений в законодательство, позволяющих преобразовывать унитарные предприятия в общества с ограниченной ответственностью или автономные некоммерческие организации¹.

Спустя 10 дней Распоряжением Правительства РФ от 27 ноября 2010 г. № 2102-р были утверждены Прогнозный план (программа) приватизации федерального имущества и основные направления приватизации федерального имущества на 2011–2013 гг.

В этом документе *приватизация определяется в качестве одного из инструментов «достижения целей перехода к инновационному социально ориентированному развитию экономики»*.

Основными задачами государственной политики в сфере приватизации определены следующие:

¹ www.rbc.ru, 17 ноября 2010 г.

- создание условий для привлечения внебюджетных инвестиций в развитие акционерных обществ на основе новых технологий;
- сокращение государственного сектора экономики в целях развития и стимулирования инновационных инициатив частных инвесторов;
- улучшение корпоративного управления;
- стимулирование развития фондового рынка;
- формирование интегрированных структур в стратегических отраслях экономики;
- формирование доходов федерального бюджета.

По сравнению с предшествующим Прогнозным планом (программой) приватизации федерального имущества на 2010–2012 гг. новая приватизационная программа содержит такие задачи, как:

- 1) сокращение государственного сектора экономики в целях развития и стимулирования инновационных инициатив частных инвесторов;
- 2) улучшение корпоративного управления;
- 3) стимулирование развития фондового рынка.

Таким образом, *структурный приоритет приватизации на 2011–2013 гг. был заявлен еще более четко и детально, причем декларирование структурных задач приватизации приобрело явно выраженную модернизационную направленность.*

Важными положениями данного прогнозного плана являются:

- продолжение работы по отмене утративших актуальность ограничений на приватизацию определенных видов федерального имущества и дальнейшая оптимизация количества стратегических организаций с определением наиболее приемлемого и экономически обоснованного способа управления, включая их приватизацию;
- дополнение с течением времени одобренного плана приватизации новыми объектами государственной собственности, предназначенными для приватизации;
- неопределенность сроков проведения приватизации крупнейших компаний с установлением некоторых временных рамок, иногда на более длительную перспективу (за пределы 2011–2013 гг.).

Утвержденная приватизационная программа состоит из двух разделов.

В первом изложены основные принципы и установки правительства, а также планы по приватизации 10 крупнейших компаний, решение по каждой из которых в отношении времени и способа продажи будет приниматься отдельно на уровне правительства.

Во втором разделе содержится перечень объектов планируемых к приватизации в обычном порядке (114 ГУПов, 844 АО, включая 35 ЗАО, доли в 10 ООО и 73 объекта иного имущества казны РФ, в том числе объекты недвижимости, морские и речные суда) подобно тому, как это происходило в последние несколько лет.

Несмотря на содержащееся в принятых в мае 2010 г. поправках к закону о приватизации положение о том, что прогнозный план приватизации дол-

жен содержать *прогноз влияния приватизации имущества на структурные изменения в экономике*, включая конкретные отрасли экономики, в утвержденной правительством РФ программе приватизации федерального имущества на 2011–2013 гг. такой раздел имеется лишь формально. Фактически он повторяет по стилю прежние прогнозные планы, в нем есть лишь количественное распределение относящихся к государственной собственности и планируемых к приватизации субъектов хозяйственной деятельности по отраслям. При этом нет даже общей оценки по ожидаемому изменению доли госсектора, не говоря уже о продолжении использования понятия «отрасль», когда в статистической отчетности с 2005 г. прежняя классификация заменена на деление по видам экономической деятельности.

Подобно всем предыдущим прогнозным планам в Приватизационной программе на 2011–2013 гг. планировалась приватизация ФГУПов, не обеспечивающих выполнение государственных функций Российской Федерации (правда, со специальным указанием на акционирование предприятий, исключенных из перечня стратегических, в том числе как в рамках формирования вертикально-интегрированных структур в стратегических отраслях экономики, так и с последующим включением вновь образованных акционерных обществ в перечень стратегических организаций), и предусматривалось предложение к продаже пакетов акций, размер которых не превышает 50% уставного капитала акционерных обществ (за исключением АО, участвующих в формировании интегрированных структур и относящихся к стратегическим организациям).

В отраслевом разрезе применительно и к приватизации унитарных предприятий, и к продаже пакетов акций речь шла о машиностроении, агропромышленном и строительном комплексах, дорожном хозяйстве и др. Однако продажа пакетов акций касалась также АО химической, нефтехимической и полиграфической промышленности, геологии, водного и воздушного транспорта.

Кроме того, в целях создания условий для привлечения инвестиций, стимулирования развития внутреннего фондового рынка, а также формирования дополнительных доходов федерального бюджета правительством РФ могли быть приняты отдельные решения о приватизации пакетов акций, имеющих высокую инвестиционную привлекательность.

Конкретные сроки и способы приватизации крупнейших компаний (табл. 41) будут определяться с учетом конъюнктуры рынка, координации продаж с процессами приватизации акций компаний соответствующих отраслей, а также рекомендаций ведущих инвестиционных консультантов.

Так, в 2011–2013 гг. планируется осуществить приватизацию находящихся в федеральной собственности акций (части акций) таких крупнейших открытых акционерных обществ, как «Нефтяная компания «Роснефть» (25% минус 1 акция), «РусГидро» (7,97% минус 1 акция), «Федеральная сетевая компания Единой энергетической системы» (4,11% минус 1 акция), «Современный коммерческий флот» (50% минус 1 акция), «Акционерный коммерческий

Сбергательный банк Российской Федерации» (7,58% минус 1 акция), «Банк ВТБ» (35,5% минус 1 акция), «Объединенная зерновая компания» (100% — до 2012 г.), «Росагролизинг» (50% минус 1 акция — не ранее 2013 г.), «Российские железные дороги» (25% минус 1 акция — не ранее 2013 г.).

В отношении отдельных АО сокращение степени участия Российской Федерации в их уставных капиталах может быть осуществлено до 2015 г. («Рус-Гидро», Современный коммерческий флот, Российский сельскохозяйственный банк (до 75%)).

Наряду с вышеприведенными крупнейшими компаниями, которые будут, по-видимому, приватизироваться по «индивидуальным» схемам, крупными объектами приватизации в прогнозном плане названы также пакеты акций еще 8 компаний («Апатит», издательство «Просвещение», авиакомпания «Сибирь», Архангельский траловый флот, Ульяновский автомобильный завод, Мурманский морской рыбный порт, Восточный порт, «Алмазный мир»).

Подавляющая часть ожидаемых доходов от приватизации связана с 10 крупнейшими компаниями. Без их учета доходы от приватизации в 2011 г. оценивались всего в размере 6 млрд руб., в 2012 и 2013 гг. — по 5 млрд руб. Параметры прогноза доходов в случае принятия правительством РФ отдельных решений о приватизации акций крупнейших компаний, имеющих высокую инвестиционную привлекательность с учетом рыночной конъюнктуры (около 1 трлн руб.), давали основания надеяться на поступление в бюджетную систему солидных денежных средств в целях частичного покрытия ее дефицита.

Между тем основной финансовый документ страны — Федеральный закон от 13 декабря 2010 г. № 357-ФЗ «О федеральном бюджете на 2011 г. и плановый период 2012 и 2013 гг.» — не содержал информации о доходах от приватизации ни в основной части, ни в приложениях 42 («Источники финансирования дефицита федерального бюджета на 2011 г.») и 43 («Источники финансирования дефицита федерального бюджета на плановый период 2012 и 2013 гг.»). В указанных приложениях, помимо статей «Разница между средствами, поступившими от размещения государственных ценных бумаг, и средствами, направленными на их погашение» и «Изменение остатков средств на счетах по учету средств федерального бюджета в течение соответствующего финансового года, в том числе изменение остатков средств Фонда национального благосостояния», имеется статья «Иные источники финансирования федерального бюджета» (без всякой детализации). И только Федеральным законом от 1 июня 2011 г. № 105-ФЗ в числе прочих изменений и дополнений в ст. 24 основной части закона о бюджете была введена часть 9, установившая, что нефтегазовые доходы, полученные в ходе исполнения федерального бюджета в 2011 г. сверх 4 551 358 457,7 тыс. руб., могут использоваться на замещение объемов государственных заимствований РФ и (или) поступлений от продажи акций и иных форм участия в капитале, находящихся в собственности РФ.

Таблица 41. План приватизации крупнейших открытых акционерных обществ, занимающих лидирующее положение в соответствующих отраслях экономики

Крупнейшие приватизируемые компании и банки	Пакет в государственной собственности								
	по состоянию на 1 ноября 2010 г.	2010 г.	2011 г.	2012 г.	2013 г.	2014 г.	2015 г.		
Банк ВТБ	85,5%	75,5%	65,5%	50%+1 акция					
Совкомфлот	100%	100%	75%	50%+1 акция			<50%		
Объединенная зерновая компания	100%	100%	0%						
Федеральная сетевая компания ЕЭС	79,11%	79,11%	75%+1 акция						
Сбербанк России	57,58%*	57,58%	50%+1 акция						
Нефтяная компания «Роснефть»	75,1%	75,1%	50%+1 акция						
«РусГидро»	57,9%	57,9%	50%+1 акция						
Россельхозбанк	100%	100%	75%+1 акция						
«Росагролизинг»	99,9%	99,9%	99,9%	99,9%	50%+1 акция				
РЖД	100%	100%	100%	100%	75%+1 акция				

* В собственности Центрального банка России.

Источник: Прогнозный план (программа) приватизации федерального имущества и основные направления федерального имущества на 2011–2015 гг. и материал Минэкономразвития России «Планируемые продажи акций крупных компаний, занимающих лидирующее положение в отраслях российской экономики, в 2011–2015 годах» (http://www.economy.gov.ru/minrec/activity/sections/investmentpolicy/doc20101123_08).

Рассматривая в целом процесс согласования планов первой после серьезного изменения законодательства приватизационной программы на 2011–2013 гг., можно отметить следующее.

1. По отдельным крупным компаниям шла и продолжается сильная борьба относительно сроков и масштабов их приватизации. Так, серьезные противоречия в позициях министерств и ведомств выявились в отношении приватизации РЖД, «Аэрофлота», «Связьинвеста», АИЖК, «Транснефти» и «Зарубежнефти». Применительно к РЖД и «Аэрофлоту» Минтранс России указывает на необходимость завершения реорганизации этих компаний: «Аэрофлоту» планируется передать акции шести авиакомпаний, а РЖД должны стать через определенный период инфраструктурной компанией. В отношении «Связьинвеста» также отмечается необходимость сначала провести реорганизацию компании.
2. Собственно практические действия государства в сфере приватизации крупных и крупнейших компаний пока характеризуются недостаточной прозрачностью, а принятые решения слабо публично аргументируются.

Несмотря на декларируемый принцип открытости приватизации на всех этапах, собственно процессы обсуждения перечня крупных компаний, планируемых к приватизации, были малопубличными. Как обычно, недостаток официальных комментариев и разъяснений замещался в средствах массовой информации множеством сообщений по поводу принятых решений и противоречий, основанных на «инсайдерских» сведениях.

3. Постепенно в планировании приватизации все более стала доминировать ориентация на обеспечение дополнительных доходов бюджета, при этом структурные задачи отошли на второй план. Данное смещение акцентов закономерно сочеталось с усилением внимания к приватизации дорогих и ликвидных пакетов акций крупных финансовых структур, банков, нефтяных компаний.
4. Несмотря на расширение перечня планируемых к приватизации крупных компаний, сокращение государством доли своего участия в их капитале, почти во всех вышеперечисленных компаниях оно предполагало сохранить корпоративный контроль, а речь шла о продаже преимущественно блокирующих и миноритарных пакетов акций.

5.5. ПОТЕНЦИАЛЬНЫЕ РИСКИ

При формировании и реализации государственной политики в области приватизации может возникнуть целый ряд внутренних противоречий и проблем. Дать целостную характеристику этих рисков довольно сложно вследствие того, что процесс формирования условий и принципов «новой приватизации» еще не завершен, при этом государство своими действиями дает основания как для повышения значимости, так и для ограничения опре-

деленных рисков. Тем не менее можно выделить следующие риски, которые представляются существенными.

Первое — риск, связанный с неразвитостью законодательных процедур приватизации крупных компаний и расширением условий для «индивидуализированного» подхода к приватизации крупных объектов государственного имущества.

Данный риск остается весьма существенным, так как пока решена одна проблема: сняты ограничения для способов приватизации крупных компаний, но нормативно новые способы приватизации, даже рамочно, пока не определены.

Пробелы в правовых конструкциях новых механизмов приватизации и распоряжения имуществом (бесконкурсная продажа акций стратегическому инвестору, проведение конкурса с инвестиционными условиями или передача активов в доверительное управление), прежде всего отсутствие четких критериев их применения, существенно расширяют предпосылки к принятию «волевых», ситуативных решений, к расширению лоббирования и «административного торга». Неопределенность будущих правил (и даже непрозрачность мотивов) снижает предсказуемость политики по приватизации крупных объектов государственной собственности, ограничивает возможности расширения участия иностранных инвесторов в приватизации крупных российских компаний.

Необходимо отметить, что нечеткость правил и норм применительно к новым инструментам отчуждения государственной собственности, индивидуализация принимаемых решений способны в будущем породить сомнения в справедливости приватизации.

Второе — риск введения существенных формальных и неформальных ограничений для участия в приватизации «внешних» инвесторов, создания преференций для отдельных приобретателей.

Основной предпосылкой для этого является то, что по ряду направлений государство реально не готово отказаться от прямого участия в управлении компаниями ввиду недостаточной развитости соответствующего отраслевого регулирования. По этой же причине для иностранного инвестора риски также могут оказаться высокими. Чтобы избежать их, инвестор должен четко представлять, в каких законодательных рамках компания осуществляет свою деятельность (особенно это относится к компаниям, работающим в инфраструктурных отраслях).

После установления права правительства РФ осуществлять продажу отдельных объектов государственного имущества вне рамок закона о приватизации риск неравного, субъективно выборочного отношения к акционерам и потенциальным инвесторам существенно усилился. Напомним, что данная новация связывалась с необходимостью расширения способов приватизации, в частности путем прямой продажи пакета акций, находящегося в федеральной собственности, имеющимся у компании стратегическим ак-

ционерам. Это объяснялось тем, что они могут тормозить процесс приватизации из-за опасения появления новых инвесторов.

Возможно, представители государства исходили из логики, что от отдельных крупных акционеров, которым напрямую будут проданы пакеты акций, можно будет добиться более ясных и четких обязательств по модернизации и развитию компании. Быть может, государство стремится предотвратить возможные корпоративные конфликты в крупных компаниях при перераспределении собственности в ходе приватизации. Но вполне возможно, что государство просто ориентируется на сохранение привычного состава собственников, с которыми есть наработанная практика по взаимодействию.

В любом случае оценка того, когда правительству РФ следует применять данный механизм, может оказаться малопрозрачной и связанной с принятием субъективно-ситуативных решений о «плохих» и «хороших» с позиций развития компании акционеров, некорректной оценки стоимости пакетов акций при прямой продаже.

Третье — риск того, что при приватизации собственности крупных компаний сохранится или даже «национализируется» контроль над их управлением. Это может проявляться как напрямую, через «приглашение» представителей органов государственной власти различных уровней к участию в советах директоров, так и опосредованно, например, через представительство подконтрольных государству структур, в частности финансовых, в советах директоров. Главная проблема в этом случае — еще большая непрозрачность публичных интересов в отношении таких компаний, появление еще большего количества предпосылок для подмены общественных интересов узкоспециальными (как ведомственными, так и частными) по сравнению с вариантом прямого участия государства в капитале.

Четвертое — риск расширения государственных и квазигосударственных структур в ходе приватизации на основе внесения государственного имущества в уставные капиталы ОАО.

Заметим, что внешне это будет выглядеть как приватизация государственного имущества, сокращение перечня стратегических предприятий и обществ, уменьшение количества объектов государственной собственности, но реально может привести к усилению участия государства в управлении экономической деятельностью в отдельных секторах вследствие расширения масштабов и областей деятельности оставшихся компаний с государственным участием.

Хотя законом о приватизации установлен запрет на участие в приватизации в качестве покупателей государственного имущества юридических лиц, доля государства в уставном капитале которых превышает 25%, однако это ограничение не распространяется на такой вид приватизации, как внесение государственного имущества в качестве вклада в уставные капиталы ОАО. Кроме того, механизмы отчуждения государственных активов по решению правительства РФ и передачи имущества государственным корпорациям

не подпадают под действие приватизационного законодательства, поэтому данное ограничение не действует и на них.

Действия властей в данной сфере довольно противоречивы. С одной стороны, нормативно облегчаются условия создания и расширения интегрированных структур госсектора на основе внесения в качестве вклада федерального имущества в уставные капиталы ОАО, при этом необходимость проведения и завершения интеграционных процессов используется в качестве основания для откладывания приватизации отдельных крупных компаний на длительный срок.

С другой стороны, предпринимаются усилия по выводу непрофильных активов из госкомпаний, по ограничению их способностей к разрастанию. Так, обсуждается необходимость продажи крупнейшими компаниями с участием государства и государственными корпорациями («Газпром», РЖД, «Ростехнологии» и т. д.) непрофильных активов¹. Предполагалось, что в 2010 г. компании должны подготовить планы продажи таких активов², а с 2011 г. начать их реализацию³. В дополнение к этому рассматривается возможность ограничения права государственных компаний создавать дочерние структуры (путем внесения соответствующих норм в их уставы).

Несомненно, в ряде случаев завершение процессов формирования крупных интегрированных структур является существенным элементом повышения их эффективности, однако важно, чтобы устанавливались ориентиры по порогам и срокам последующего разгосударствления таких структур, включая степень государственного участия в их капитале, а также возможности и порядок отчуждения вносимых государством активов.

Пятое — риск ограниченного привлечения частных ресурсов, сокращения «горизонта планирования» со стороны новых собственников и менеджеров и использования в приватизации государственных ресурсов и средств госбанков.

В условиях ограниченности частных ресурсов у потенциальных инвесторов «ближнего круга» вероятным представляется административное подключение крупных государственных банков для поддержки соответствующих сделок. При таком развитии событий существенно ограничивается интерес новых собственников к развитию бизнеса приватизированной компании, к определению четких условий его деятельности, при этом ими в основном реализуются операторские функции по принципу «поведение в соответствии с неформальными ограничениями и требованиями в обмен на дополнительную государственную поддержку». Как следствие, возмож-

¹ Подобного рода действия формально не являются приватизацией, поскольку активы государственных компаний (кроме унитарных предприятий) не принадлежат государству.

² По имеющейся информации, ОАО «Российские железные дороги» подготовило и представило на согласование заинтересованным ведомствам такого рода план. (См., например: *Товкайло, Непомнящий, 2010*).

³ См.: *Зыкова, 2010*.

но расширение круга крупных, формально частных компаний, которые тем не менее будут восприниматься как нуждающиеся в безусловной государственной помощи и постоянной опеке.

Шестое — риск возникновения на уровне власти конкуренции различных подходов к приватизации и расширения условий для «теневой» борьбы интересов.

Можно предположить, что одна часть представителей государства (политической элиты) сосредоточится на использовании приватизации для структурной перестройки экономики, другая — на увеличении бюджетных доходов от приватизации, а третья — на расширении для контролируемых государством компаний возможностей прямого государственного воздействия на отдельные сектора. Соперничество этих групп может привести к формированию плохо нормативно урегулированных компромиссов, которые расширяют возможности принятия индивидуальных решений. Тем самым борьба групп с различными взглядами на роль приватизации может оказаться еще более непрозрачной.

Весьма существенным представляется также риск чрезмерной «фискализации» приватизации, чрезмерной ее подчиненности краткосрочным интересам обеспечения поступлений в бюджет, в результате чего более важные на долгосрочном «горизонте» задачи приватизации (структурные преобразования, стимулирование развития предприятий и отраслей) неизбежно отойдут на второй план.

5.6. ВОЗМОЖНЫЕ ПРИОРИТЕТЫ: «СТРУКТУРНЫЙ» И «БЮДЖЕТНЫЙ» ПОДХОДЫ

Масштабность планов приватизации на среднесрочную перспективу делает принципиально важным понимание парадигмы данного процесса. Анализ совокупности ключевых событий, так или иначе связанных с формированием государственной политики в сфере приватизации, позволяет выделить два системных приоритета:

- 1) «структурный» — использование приватизации в качестве инструмента сокращения прямого участия государства в экономике, структурных преобразований в отдельных секторах, потенциального стимулирования развития компаний, возможного привлечения стратегических инвесторов;
- 2) «бюджетный» — использование приватизации для расширения дополнительных доходов бюджета.

Строго говоря, выделенные приоритеты не являются полностью «антагонистичными», каждый из них имеет свои преимущества и недостатки с позиций развития российской экономики, в «разрезе» ранее рассмотренных возможных рисков.

В рамках первого — «структурного» — приоритета ключевое значение имеют соображения целесообразности нахождения тех или иных компаний в го-

сударственном либо частном секторе с позиций развития самих компаний, а также соответствующих отраслей и рынков. Данный приоритет предъявляет жесткие требования к составу приватизируемых компаний, к величине выставляемых на продажу пакетов акций, их покупателей, особенно к дальнейшим их действиям в отношении приватизированных компаний. В рамках этого подхода необходимы тщательная селекция возможных приобретателей, преимущественная ориентация на продажу компаний стратегическим инвесторам, заинтересованным в их долгосрочном развитии, возможно предъявление покупателям требований, связанных с функционированием и развитием приватизируемых компаний.

Данный приоритет ориентирован на среднесрочную перспективу, сочетается с созданием условий для развития приватизируемых компаний, с их реформированием, существенным снижением доли государства в экономике. Однако его реализация может сочетаться с существенными рисками, связанными с недостаточной прозрачностью процессов продажи имущества стратегическим инвесторам, с нечеткостью взаимных обязательств государства и покупателей, с неясностью механизмов обеспечения выполнения таких обязательств. В перспективе опять может сложиться впечатление о «дешевой» приватизации и о невыполненных обязательствах.

Второй — «бюджетный» — приоритет предусматривает максимизацию бюджетных доходов от продаж федерального имущества, причем в достаточно короткие сроки. При его реализации выбор приватизируемых компаний определяется прежде всего их рыночной стоимостью. Ключевое значение имеет точность оценки активов, а также выбор «удачного момента» приватизации, для чего необходимо тщательно отслеживать рыночную конъюнктуру и прогнозировать ее развитие, поэтому к проведению продаж целесообразно привлекать специализированные организации. В то же время предъявление каких-либо требований к покупателям имущества (кроме своевременного исполнения своих обязательств по оплате приватизируемых активов) в этом случае нерационально, поскольку ограничение круга потенциальных приобретателей способно снизить поступления в бюджет. По этой же причине нецелесообразным в рамках данного приоритета становится и определение каких-либо условий (особенно инвестиционного характера), касающихся дальнейших действий покупателя в отношении приватизируемого имущества.

В целом данный приоритет органически предполагает открытость приватизации, привлечение широкого круга потенциальных покупателей, в том числе зарубежных, сокращение барьеров для участия в приватизации, существенное уменьшение масштабов «безденежной приватизации» (в частности, на основе внесения федерального имущества в качестве вкладов в уставные капиталы акционерных обществ). Этот же приоритет может оказаться значимым и на уровне субъектов РФ. Однако для его реализации не столь важно, насколько реально сокращается уровень контроля со стороны государства за крупными компаниями (по крайней мере, в краткосрочной перспективе), не столь значима приватизация множества небольших объектов государствен-

ного имущества. Данный приоритет носит больше краткосрочный характер, он плохо совместим с задачами реорганизации, санации крупных компаний, решение которых требует существенного времени, меньше связан с совершенствованием институциональных условий развития секторов и отраслей.

На уровне федеральных ведомств основным сторонником первого — «структурного» — приоритета является Минэкономразвития России, а опорой для второго — «бюджетного» — приоритета выступает Минфин России. Конечно, подобное разделение приоритетов «по ведомственному принципу» является условным: официальные лица, представляющие Минэкономразвития, неоднократно отмечали важность использования приватизации для пополнения бюджета¹, тогда как чиновники Минфина временами упоминали приватизацию как инструмент развития бизнес-среды и привлечения частных инвестиций².

В ходе формирования условий для новой приватизационной волны значимость двух выделенных приоритетов существенно менялась. Если сначала (в конце 2009 г.) более значимым был «структурный» приоритет, то уже ко второй половине 2010 г. доминирующим стал «бюджетный» приоритет в приватизации. Примечательно, что данный подход был поддержан и представителями крупных бизнес-ассоциаций, которые рассматривали массовую приватизацию государственных компаний в качестве альтернативы возможному повышению налогов как способу пополнения бюджета³.

Конечно, на практике в принятии решений по приватизации значимы и «структурный», и «бюджетный» приоритеты, однако компромиссы в борьбе двух подходов пока достигаются ценой усиления нормативной неопределенности, повышения роли «волевых» решений и расширения малопрозрачной позиционной борьбы различных сторон.

По нашему мнению, при всей привлекательности «структурного» приоритета с позиций долгосрочного развития российской экономики для его практической успешной реализации наиболее значимым барьером станет отсутствие долгосрочных и прозрачных «правил игры» во взаимодействии государства и бизнеса. В связи с этим более сбалансированным по преимуществам и рискам в краткосрочной перспективе представляется «бюджетный» подход.

Однако если будет обеспечен существенный прогресс в развитии институциональной среды, в гармонизации взаимодействия государства и бизнеса,

¹ См., например: Редькина О. Правительство не отдаст «Роснефть»//Infox.ru. 29 сентября 2009 г. (http://www.infox.ru/business/finances/2009/09/29/Vlast_nye_otdast__R_.phtml).

² См., например, высказывания являвшегося на тот момент министром финансов РФ А. Кудрина информационным агентствам по итогам заседания Российско-британского межправительственного комитета по торговле и инвестициям в Лондоне 5 ноября 2009 г. (<http://www1.minfin.ru/ru/press/speech/index.php?pg4=13&id4=8583>).

³ Президент РСПП А. Шохин: Диалог бизнеса с председателем правительства весьма эффективен. — Официальный сайт РСПП, 17 мая 2010 г. (http://www.rspnp.ru/Default.aspx?CatalogId=283&d_no=8261).

то в *среднесрочной перспективе* появятся предпосылки для усиления *структурной направленности приватизации*. Важно нормативно определить важнейшие цели и задачи приватизации, перспективы крупнейших компаний госсектора в рамках среднесрочного и долгосрочного временного горизонта.

5.7. РЕАЛИИ ПРИВАТИЗАЦИОННОЙ ПОЛИТИКИ 2010–2012 ГОДОВ

Переходя к реалиям приватизационной политики последних лет, напомним, что изначально утвержденный в конце ноября 2009 г. правительством РФ Прогнозный план (программа) приватизации на 2010 г. включал акции 449 АО, а также 56 объектов иного имущества государственной казны Российской Федерации, в том числе объекты недвижимого имущества, морские и речные суда.

В середине марта следующего года приватизационная программа была существенно расширена. В ней в качестве объектов приватизации были определены 230 ФГУПов, чего не было в первоначальной версии документа, более чем в 1,5 раза (до 690 ед.) увеличилось количество АО, пакеты акций которых будут предлагаться для реализации, в несколько более скромной пропорции (до 74 ед.) увеличилось число включенных в план приватизации объектов казны. И после этого в Прогнозный план (программу) приватизации на 2010 г. неоднократно вносились изменения и дополнения, наиболее важным из которых можно считать включение в него Распоряжением Правительства РФ от 4 августа 2010 г. № 1321-р после принятого президентом РФ решения о сокращении перечня стратегических предприятий и стратегических АО (Указ от 18 июня 2010 г. № 762) 26 инвестиционно привлекательных акционерных компаний (морские, речные порты и пароходства, аэропорты).

Всего же в соответствии с годовой приватизационной программой планировалась приватизация 754 хозяйственных обществ (включая 7 ЗАО и 3 ООО), 250 ФГУПов, а также 291 объекта иного имущества.

С практической точки зрения после некоторой паузы, связанной в первую очередь с мировым финансовым кризисом, в 2010 г. произошла серьезная активизация приватизационного процесса. По данным Росимущества состоялась продажа 134 пакетов акций (долей) хозяйственных обществ, включая 14 АО, продажи акций которых были объявлены в соответствии с Прогнозным планом (программой) приватизации федерального имущества на 2009 г. В отношении 62 ФГУПов были приняты решения об условиях приватизации. Таким образом, количество реализованных пакетов акций по сравнению с 2009 г. увеличилось более чем в 2,5 раза, хотя в акционировании ФГУПов произошел явный провал, о чем свидетельствует сокращение числа предприятий, в отношении которых приняты решения об условиях приватизации, более чем в 5 раз.

Сумма средств от продажи приватизируемого федерального имущества составила 22,67 млрд руб., что впервые за 5 лет обеспечило выполнение прогнозного плана, превышение плановой величины (18 млрд руб.) со-

ставило 25,95%¹. Доходы от приватизации превысили докризисный уровень 2006–2007 гг. (менее 20 млрд руб.), не говоря уже о показателях, имевших место в период финансово-экономического кризиса 2008–2009 гг.

Высокие финансовые результаты, полученные в 2010 г., во многом оказались возможны благодаря продаже государственного пакета акций (13,1%) ОАО «Росгосстрах» с перечислением в федеральный бюджет денежных средств в размере 8,675 млрд руб., что, вероятно, явилось крупнейшей приватизационной сделкой с 2005 г., состоявшейся, однако, при равенстве начальной и продажной цены². Сопоставима с ней и продажа полного госпакета акций ОАО «Мосметрострой» за 7,559 млрд руб., но в этом случае продажная цена более чем втрое превысила начальную.

Помимо этого, в числе крупных приватизационных сделок можно отметить продажи госпакетов акций ОАО «Научно-исследовательский тракторный институт НАТИ» (Москва, 100%) за 1278 млн руб., «Тыретский соледрудник» (Иркутская область, 100%) за 660,667 млн руб., «Искитимцемент» (Новосибирская область, 25,5%) за 651,858 млн руб., «НИИ ВОДГЕО» (Москва, 100%) за 617,996 млн руб., «Завод по производству труб большого диаметра» (25% плюс 1 акция) за 258,4 млн руб., «Научно-производственное объединение «Наука» (Москва, 20,41%) за 211,134 млн руб., «Издательско-полиграфическое предприятие «Алтай» (Барнаул, 100%) за 145,6 млн руб. Почти во всех этих случаях наблюдалось незначительное превышение продажной цены над начальной или их равенство. Небольшим исключением стала продажа полного госпакета акций «НАТИ», начальная цена которого выросла примерно на 20%.

Впрочем, имелись и примеры повышенной активности претендентов. Так, на прошедших 30 сентября 2010 г. аукционах были проданы акции ОАО «Хабаровская компания по иностранному туризму и коммерции «Интур-Хабаровск» с превышением от начальной цены на 60%, акции ОАО «Суводский лесопункт» (Кировская область) — с превышением почти на 90% от начальной цены аукциона, также были проданы 100% акций ОАО «Дагестанский государственный научно-исследовательский и проектно-изыскательский институт по землеустройству». В итоге Росимущество пополнило бюджет РФ еще на 118,55 млн руб. Также в числе наиболее успешных продаж сентября Росимущество называло реализацию государственных пакетов акций ОАО «Торговая компания «Уралювелир-маркет» (Екатеринбург), «Алтай-взрывпром» (Барнаул), «Котласхлеб» (Архангельская область)³.

В конце декабря 2010 г. Росимуществом была объявлена продажа федеральных пакетов акций 16 АО (в том числе ОАО «Аэропорт «Толмачево»), относящихся к вышеупомянутой группе из 26 АО, исключенных в 2010 г. из перечня стратегических организаций. Подведение итогов соответствующих аукционов проходило уже в 2011 г. Приватизация еще 10 компаний из это-

¹ <http://www.rosim.ru>, 30 декабря 2010 г.

² <http://www.prime-tass.ru>, 13 декабря 2010 г.

³ <http://www.rosim.ru>.

го перечня ожидалась в 2011 г. в рамках исполнения Прогнозного плана (программы) приватизации федерального имущества на 2011–2013 гг., которым было предусмотрено, что решения об условиях приватизации находящихся в федеральной собственности пакетов акций Мурманского (25,5%) и Новороссийского (20%) морских торговых портов принимаются правительством РФ.

В контексте приватизационных процессов также можно отметить состоявшуюся на рубеже 2010 и 2011 гг. реорганизацию Государственной корпорации по нанотехнологиям в ОАО «РОСНАНО», единственным акционером которого является государство¹.

Принятая в ноябре 2010 г. правительством РФ приватизационная программа на 2011–2013 гг. была разработана исходя из изменений, внесенных в действующий закон о приватизации в конце мая 2010 г. и предусматривавших увеличение планового периода действия Прогнозного плана (программы) приватизации федерального имущества. Поскольку указанный документ уже в момент своего утверждения охватывал трехлетний период, в последующем в него вносились лишь изменения и дополнения, причем их интенсивность в 2012 г. оказалась заметно выше, чем в предыдущем году.

Всего с момента утверждения Прогнозного плана (программы) приватизации федерального имущества и основных направлений приватизации федерального имущества на 2011–2013 гг. Распоряжением Правительства РФ от 27 ноября 2010 г. № 2102-р было принято 36 соответствующих нормативно-правовых акта, из которых 24 были изданы в 2012 г. против 11 в 2011 г. (еще один появился в самом конце 2010 г.).

Наиболее важным содержательным отличием от первоначальной версии прогнозного плана приватизации на 2011–2013 гг. стала серьезная радикализация приватизационных планов применительно к крупнейшим компаниям, где государством допускалось уменьшение своей доли в капитале, за счет внесения определенности в отношении его сроков и масштаба, а также расширение перечня предлагаемых к приватизации активов.

Напомним, что изначально принятая приватизационная программа включала 10 таких компаний, а в 2011 г. произошло лишь уточнение формата уменьшения доли государства в отношении Федеральной гидрогенерирующей компании («РусГидро») и Объединенной зерновой компании (ОЗК) с сохранением контрольного пакета акций в размере 50% плюс 1 акция.

В целом же процесс приватизации акций крупнейших АО в 2012–2013 гг. был конкретизирован Распоряжением Правительства РФ от 20 июня 2012 г. № 1035-р.

К таковым отнесены Объединенная зерновая компания (прекращение участия государства в уставном капитале), «Современный коммерческий

¹ При этом в отношении других ГК по состоянию на начало 2013 г. не наблюдалось каких-либо значимых действий в направлении их преобразования в акционерные общества под контролем государства, с последующей ликвидацией тех из них, которые имеют четкие временные рамки работы, на что было указано в Послании Президента РФ Федеральному Собранию РФ в ноябре 2009 г.

флот» (50% минус 1 акция), «Росагролизинг» (49,9% минус 1 акция), Банк ВТБ (25,5% минус 1 акция), Российские железные дороги (25% минус 1 акция), Сбербанк (7,58% минус 1 акция) с перспективой прекращения участия государства в их капитале до 2016 г. (кроме Сбербанка и РЖД). Аналогичная мера заявлена и в отношении многих других компаний («Зарубежнефть», «РусГидро», «ИНТЕР РАО ЕЭС», международный аэропорт «Шереметьево», «Аэрофлот», Россельскохозяйственный банк и «АЛРОСА»). В ряде компаний доля государства подлежит сокращению («Транснефть», ФСК ЕЭС, Уралвагонзавод (до 75% плюс 1 акция), Объединенные судостроительная и авиастроительная корпорации (до 50% плюс 1 акция)).

Помимо этого, в 2012 г. предполагается уменьшение доли государства в капитале ОАО «РОСНАНО» до 90% путем выпуска и размещения дополнительных акций, а начиная с 2013 г. отчуждение акций «Роснефти»¹ с прекращением участия в капитале данной компании к 2016 г. ОАО «Роснефтегаз» (при допущении его роли в качестве инвестора при приватизации компаний ТЭК до начала 2015 г. при условии представления программы финансирования этих сделок, предусматривающей использование дивидендов от акций компаний, находящихся в собственности указанного акционерного общества).

Анонсированный резкий разворот приватизационной политики в сторону отказа государства от контроля более чем в десятке крупнейших компаний общенационального значения пока не сопровождается никакими балансирующими мерами, за исключением возможности допущения использования специального права на участие Российской Федерации в управлении акционерными обществами («золотой акции») в отношении менее половины из них (Объединенная зерновая компания, «Зарубежнефть», «РусГидро», «Аэрофлот» и «АЛРОСА»). Определенные опасения вызывает также и то, что в числе вероятных объектов приватизации рассматриваются субъекты естественных монополий и инфраструктуры, компании, занятые капиталоемкими видами деятельности, сопряженными с длительными сроками окупаемости, структуры, играющие большую роль для реализации структурной и промышленной политики, а также выступавшие в период острой фазы кризиса 2008–2009 гг. агентами государства при реализации антикризисных мероприятий².

¹ Между тем сама «Роснефть» в марте 2013 г. завершила крупнейшую для российского рынка слияний и поглощений сделку по приобретению компании ТНК-ВР. Ее составной частью стало увеличение принадлежащего самой ВР пакета акций «Роснефти» с 1,25 до 19,75% за счет получения 12,84% казначейских акций «Роснефти», находившихся на ее балансе, и приобретения у ОАО «Роснефтегаз», которому принадлежит более 75% акций «Роснефти», дополнительного пакета акций НК «Роснефть» (5,66%).

² Трехлетняя приватизационная программа на 2014–2016 гг., уже вторая после изменений, внесенных в действующий закон о приватизации весной 2010 г., утвержденная распоряжением Правительства РФ от 1 июля 2013 г. № 111-р, выглядит более умеренной и обоснованной по сравнению с изменениями, внесенными в предыдущую программу летом 2012 г. Новый документ предполагает сохранение государственного корпоративного контроля или, по крайней мере, возможность влиять на проце-

Необходимо напомнить, что принятые во второй половине ноября 2012 г. решения, касающиеся нового формата государственного присутствия в электроэнергетике, в известной мере входят в противоречие с дополнениями в приватизационную программу на 2011–2013 гг.

Внесение почти всего федерального пакета акций ФСК ЕЭС в уставный капитал ОАО «Российские сети» (бывший холдинг МРСК) далеко выходит за пределы анонсированного в июне 2012 г. весьма умеренного сокращения доли государства (до 75% плюс 1 акция). Предполагаемое в отношении ОАО «Федеральная гидрогенерирующая компания — РусГидро» увеличение уставного капитала¹ сопровождается определением минимально возможной доли государства в 60,5%, хотя в 2011 г. для этой компании был определен более низкий порог государственного корпоративного контроля в размере 50% плюс 1 акция.

Расширение перечня подлежащего приватизации имущества в трехлетней программе на 2011–2013 гг. коснулось всех видов активов (ГУПы, АО, ООО, иное имущество). Наиболее внушительным оказалось увеличение последней категории, представленной преимущественно объектами недвижимости и земельными участками. Если первоначально утвержденная версия приватизационной программы на 2011–2013 гг. включала 73 объекта иного имущества, то по состоянию на конец 2011 г. таковых насчитывалось уже 468 ед., или в 6,4 раза больше.

В приватизационную программу также были внесены специальные указания на преобразование части приватизируемых ФГУПов в акционерные общества, 100% акций которых находятся в федеральной собственности (с последующим внесением акций (части акций) в уставный капитал соответствующей интегрированной структуры или последующей передачей 100% акций в собственность Государственной корпорации «Ростехнологии» в качестве имущественного взноса государства), а также на определение условий приватизации правительством в отношении некоторых пакетов акций².

Всего с учетом сделанных к началу 2012 г. изменений и дополнений Программа приватизации на 2011–2013 гг. предусматривала приватизацию 1396 хозяйственных обществ (включая пакеты акций 1345 ОАО и 40 ЗАО, а также долей в 11 ООО), 276 ФГУПов и 468 объектов иного имущества казны Российской Федерации.

Первый год действия трехлетней программы ознаменовался заметной активизацией приватизационного процесса. В 2011 г. были проданы пакеты ак-

дуры корпоративного управления через наличие блокирующего пакета акций (25% плюс 1 акция) в большинстве крупнейших компаний.

¹ В качестве вклада государства планируется использовать пакеты акций 4 ОАО (2 миноритарных и 2 блокирующих) и денежные средства в размере не более 50 млрд руб. за счет бюджетных ассигнований федерального бюджета на 2012 г.

² Первоначально утвержденная версия приватизационной программы содержала указание в отношении подлежащих приватизации акций ряда ОАО, планируемых к внесению в уставный капитал соответствующей интегрированной структуры на основании решений президента РФ и правительства РФ.

ций (доли в уставных капиталах) 359 АО, включая 38 АО, продажи которых были объявлены в соответствии с Прогнозным планом (программой) приватизации федерального имущества на 2010 г., а в отношении 143 ФГУПов приняты решения об условиях приватизации. По сравнению с 2010 г. количество проданных пакетов акций выросло почти в 2,7 раза, а ФГУПов, по которым приняты решения об условиях приватизации, — в 2,3 раза.

В течение 2011 г. были реализованы 322 пакета акций АО из приватизационной программы 2011–2013 гг. Таким образом, ее выполнение составило более 25% общего числа АО, подлежащих приватизации (1278 ед.)¹, и около 42% количества АО, по которым приняты решения о приватизации (769 ед.). Для сравнения следует напомнить о том, что в 2010 г. фактически были проданы 120 пакетов акций из годовой приватизационной программы. Это означает, что она была выполнена на 18% по общему числу АО, подлежавших приватизации (668 ед.), и примерно на 23% по количеству АО, по которым приняты решения о приватизации (526 ед.)².

В то же время, сопоставляя фактические результаты приватизации за 2010–2012 гг. с итогами реализации приватизационных программ в предыдущие годы (табл. 42), можно отметить следующее.

Количественный показатель продажи федеральных пакетов акций после явного провала в 2009–2010 гг. в 2011 г. вернулся на уровень 2006–2007 гг., тогда как в середине 2000-х годов ежегодно продавалось более 500 пакетов акций. Общее число приватизированных пакетов акций (с учетом пакетов, по которым приняты решения о внесении в уставные капиталы интегрированных структур), как правило, оказывалось меньше запланированной к приватизации, за исключением 2008 г. (при сравнении с величиной, содержащейся в изначально утвержденной версии Прогнозного плана (программы) приватизации). В 2012 г. в рамках приватизации было продано 273 пакета акций акционерных обществ³, что примерно на четверть меньше аналогичной величины за предшествующий 2011 г. Этот показатель, хотя и превосходит результаты, достигнутые в кризисный период 2008–2010 гг., уступает уровню 2006–2007 гг.

Косвенным признаком активизации приватизационного процесса в последние годы стало возобновление после трехлетнего перерыва использования специального права на участие государства в управлении «золотая акция», применение которого характерно для приватизации предприятий,

¹ Количество хозяйственных обществ, пакеты акции (доли) которых доступны для приватизации, за вычетом вовлекаемых в интегрированные структуры и тех, чья приватизация была невозможна по иным причинам (отсутствие регистрации эмиссии ценных бумаг, банкротство, ликвидация и неудовлетворительное финансово-экономическое состояние).

² Васильев, 2012, с. 21–23.

³ См: Приватизация принесет России около 3 трлн руб. за 4 года // РИА РосБизнесКонсалтинг. 07.02.2013. Информация давалась РБК со ссылкой на пресс-службу Росимущества с указанием о ее получение из этого источника 16 января 2013 г., хотя в новостях на сайте ведомства она отсутствует.

специализирующихся на тех видах деятельности, где имеются ограничения на нее¹. За 2010–2012 гг. этот инструмент был использован при преобразовании в ОАО 20 унитарных предприятий, причем все они относились к федеральной собственности. Эта величина вполне сопоставима с совокупным количеством предприятий, при приватизации которых использовалось специальное право за предыдущие 10 лет (2000–2009 гг.) (24 ед.). Лишь 5 из них относились к федеральной собственности, а все остальные были в собственности субъектов РФ и муниципальной собственности².

Несмотря на выросшие объемы приватизации, сохраняла свою актуальность проблема отсутствия заявок от претендентов на участие в соответствующих процедурах.

Если в 2010 г. из пакетов акций 509 АО, предложенных к продаже в 2010 г. (опубликованы информационные сообщения), около 1/3 (162 ед., из них 12 — более 2 раз) предлагались к продаже повторно, то в 2011 г. таковых оказалось уже более половины (375 из 730 АО). Год от года нарастало число АО, в отношении которых продолжение приватизационных мероприятий в части организации и проведения продаж переносилось на следующий год: если в 2010 г. (по итогам 2009 г.) их было 221, то в 2011 г. — 479 (включая 348 ед., ранее предлагавшихся к продаже, но при отсутствии заявок на соответствующих аукционах), а в 2012 г. — уже 943 акционерных общества, подлежащих продаже.

Если говорить о приватизации ФГУПов, то количество прошедших через нее предприятий в последние годы было весьма скромным не только на фоне середины 2000-х годов, но и при сопоставлении с периодом кризиса и предшествовавшими ему годами. Если общее количество приватизированных ФГУПов в 2009 г., включая предприятия, по которым решение об акционировании принимало Минобороны РФ, находилось на уровне 2003 г. (без учета ФГУПов, имущественные комплексы которых вошли в качестве вклада в уставный капитал ОАО «РЖД»), то в следующем, 2010 г. был зафиксирован абсолютный минимум по этому показателю за период после 2001 г. Что касается сравнения с числом унитарных предприятий, запланированных к приватизации, то в лучшую сторону в этом отношении выделялись 2007 и 2009 гг., когда фактические показатели превысили величины, содержащиеся в изначально утвержденных версиях годовых прогнозных планов (программ) приватизации.

По данным, прозвучавшим в выступлении главы Минэкономразвития РФ на заседании правительства 7 февраля 2013 г., в программу приватиза-

¹ В целом же за 2000-е годы применение специального права «золотая акция» имело очевидную тенденцию к сокращению. Если в Концепции управления государственным имуществом и приватизации в РФ 1999 г. фигурировала величина в 580 АО, в отношении которых использовался данный инструмент, то, по данным реестра федерального имущества, по состоянию на конец 2011 г. таковых насчитывалось всего 111 ед.

² Мальгинов, Радыгин, 2007, с. 28, 37–38, 466, 468; Сведения о ходе приватизации государственных и муниципальных предприятий (объектов) (государственного и муниципального имущества) за январь — декабрь 2007 г. (с. 173), 2008 г. (с. 173), 2009 г. (с. 127), 2010 г. (с. 105), 2011 г. (с. 126), 2012 г. (с. 93) (2008–2013).

ТАБЛИЦА 42. СРАВНИТЕЛЬНЫЕ ДАННЫЕ ПО ДИНАМИКЕ ПРИВАТИЗАЦИИ ФГУПОВ И ФЕДЕРАЛЬНЫХ ПАКЕТОВ АКЦИЙ В 2007–2012 ГГ.^а

Период	ФГУПы, ед.		ОАО, ед.	
	запланировано к приватизации ^б	приватизировано ^в	запланировано к приватизации ^б	продано пакетов акций АО
2007	368	377 (60+8) ^г	911	377 ^д + 98 ^е
2008	440	213 (54) ^г	404	209 ^ж + 233 + 41 ^е
2009	235	316 (124) ^г + 256 ^з	291	52 ^и + 140 ^е
2010	250 ^к	62/63 (24) ^г	449/751 ^к	134 ^л + 48 ^е
2011–2013	114/276 ^к		809/1396 ^к	
2011		143/142 (92) ^г		359 ^м + 56 ^е
2012				273

^а Без учета пакетов акций ЗАО, долей в уставном капитале ООО и объектов иного федерального имущества.

^б В изначально утвержденных версиях прогнозных планов (программ) приватизации федерального имущества (без учета активов, переходящих из планов (программ) предыдущего года).

^в Завершены все подготовительные мероприятия и приняты решения об условиях приватизации, для 2010–2011 гг. в значительной мере — данные Счетной палаты РФ.

^г Включая (в скобках) количество унитарных предприятий, по которым приняты решения об условиях приватизации в рамках формирования интегрированных структур, для 2007 г. — 8 ФГУПов, которые завершили реорганизацию путем присоединения.

^д Без учета 523 пакетов акций, по которым объявлены торги, которые состоятся в 2008 г.

^е Количество пакетов акций, по которым приняты решения о внесении в уставные капиталы интегрированных структур, для 2008 г. — включая акции 41 АО, не включенные в программу приватизации и подлежащие внесению в уставный капитал ОАО «Атомэнергпром», для 2009 г. — включая 38 пакетов акций, в отношении которых Минобороны РФ принято решение о внесении в уставные капиталы дочерних акционерных обществ ОАО «Оборонсервис», для 2010–2011 гг. — включая соответственно 2 АО и 12 АО, созданных посредством преобразования ФГУПов, включенных в Программу приватизации и подлежащих включению в состав интегрированных структур, в отношении которых Росимуществом приняты решения об условиях приватизации.

^ж Включая 135 пакетов акций, продажи которых были объявлены в соответствии с программой приватизации предыдущего 2007 г., но без учета 268 продаж, подведение итогов которых было запланировано на 2009 г.

Окончание табл. 42

- ³ Количество ФГУПов, по которым решение об акционировании принято Минобороны РФ (все в рамках формирования ОАО «Оборонсервис» и расширения Объединенной судостроительной корпорации (1 ед.)) в дополнение к тем, где аналогичное решение принято Росимуществом.
- ⁴ Включая 26 пакетов акций, продажи которых были объявлены в соответствии с программой приватизации предыдущего 2008 г., но без учета 221 АО, по которым приватизационные мероприятия в части организации и проведения продаж продолжают в 2010 г.
- ⁵ По докладам об итогах приватизации федерального имущества за соответствующие годы, для 2011–2013 гг. — по состоянию на начало 2012 г.
- ⁶ Включая 14 (или 12 — по данным Счетной палаты РФ) пакетов акций, продажи которых были объявлены в соответствии с программой приватизации предыдущего 2009 г., но без учета торгов по продаже акций 106 хозяйственных обществ, объявленных в декабре 2010 г. и проводимых в январе — марте 2011 г.
- ⁷ Включая 38 пакетов акций, не включенных в программу приватизации на 2011–2013 гг. в соответствии с информационными сообщениями, опубликованными в конце 2010 г.
- Источник:* Отчет ФАУФИ, 2008; Отчет о деятельности ФАУФИ за 2008 г. (2009); Интервью с Ю.М. Медведевым (2010); Отчет о выполнении прогнозного плана приватизации (2010); Доклад Минэкономразвития России об итогах приватизации федерального имущества в 2010, 2011 гг.; Васильев, 2012, с. 19–21; Приватизация принесет России около 3 трлн руб. за 4 года // РИА РосБизнесКонсалтинг. 07.02.2013.

ции за последние три года в целях акционирования было включено всего 284 унитарных предприятия, 70% из которых уже преобразовано в акционерные общества. Отталкиваясь от данных о приватизации ФГУПов в 2010–2011 гг. (в совокупности 205 ед.)¹, можно сделать осторожный вывод о приватизации примерно 100–140 предприятий в 2012 г.

К тому же большую значимость имел процесс формирования вертикально-интегрированных структур, который активно осуществлялся еще в 2007–2009 гг., когда государство формировало около 30 холдингов. Так, из 143 ФГУПов, в отношении которых Росимуществом в 2010 г. приняты решения об условиях приватизации, акционирование почти $\frac{2}{3}$ предприятий (92 ед.) происходит в рамках интеграционных процессов. Это наивысший показатель за последние 5 лет, в предыдущие годы он не превышал 40%, если не учитывать всю совокупность приватизированных предприятий, по которым в 2009 г. решение принимало Минобороны РФ.

Менее однозначная картина наблюдается в этом отношении по приватизируемым федеральным пакетам акций. Если в 2008–2009 гг. количество пакетов акций, по которым приняты решения о внесении в уставные капиталы интегрированных структур, превышало количество проданных пакетов, причем в 2009 г. почти втрое, то в остальные годы рассматриваемого временного отрезка удельный вес пакетов ОАО, включаемых в состав интегрированных структур, был гораздо меньше: менее 21% в 2007 г., около 26% в 2010 г. и всего 13,5% в 2011 г.

Всего же за 5 лет (2007–2011 гг.) интеграционные процессы охватили 618 ФГУПов (включая предприятия, которые в 2007 г. завершили реорганизацию путем присоединения и по которым решение об акционировании в 2009 г. принимало Минобороны РФ) и 634 АО (с учетом 18 АО, акции которых были внесены в уставные капиталы интегрированных структур в 2005 г.)². При учете формирования государственных корпораций (ГК) масштабы интеграции окажутся еще более значительными. Так, в 2008–2009 гг. ГК «Ростехнологии» в качестве имущественного взноса государства были переданы акции 247 АО, в 2011 г. к ним добавились акции еще 10 АО, созданных путем приватизации унитарных предприятий³.

¹ Правда, эта величина отражает количество ФГУПов, в отношении которых приняты решения об условиях приватизации, но отнюдь не завершено акционирование. Так, в 2010 г. при 63 предприятиях, в отношении которых были приняты решения о приватизации, по данным Росимущества, получили свидетельства о государственной регистрации АО только 7, а еще около 40 — уже в 2011 г. При 143 предприятиях, в отношении которых в 2011 г. были приняты решения о приватизации посредством акционирования, зарегистрированы всего 42 ОАО, а свидетельства о государственной регистрации на начало 2012 г. получены всего 19 предприятиями.

² Подробные данные о формировании интегрированных структур в предшествующие годы и в 2006 г. отсутствуют.

³ Всего принятые решения о передаче государственной корпорации «Ростехнологии» касаются пакетов акций более чем 400 АО, существенную часть из которых лишь предстояло создать посредством акционирования ФГУПов. К началу 2010 г. решения об условиях приватизации были приняты в отношении только 103 из 180 уни-

В 2011 г. в рамках этого процесса Росимуществом также приняты решения об условиях приватизации 336 объектов иного имущества, подлежащего внесению в уставные капиталы ОАО «Федеральная гидрогенерирующая компания» (5 ед.) и ОАО «Росспиртпром» (331 ед.)¹, а в 2012 г. изменения аналогичного характера, внесенные в приватизационную программу, коснулись еще около 230 объектов недвижимого имущества применительно к «Росспиртпрому» и 83 объектов — к создаваемому ОАО «Российские ипподромы».

В то же время попытка запуска массовых продаж иного имущества, объекты которого находятся в государственной казне РФ, потерпела явную неудачу.

В 2010 г. принятие распоряжений об условиях приватизации таких активов (всего 10 объектов) и публикация информационных сообщений о продаже состоялись только в самом конце года, а подведение итогов торгов проходило уже в начале 2011 г.: из 8 объектов были проданы 6 на сумму 196,91 млн руб.² По 52 объектам казны из 62, подлежавших продаже в 2010 г., распоряжения об условиях приватизации не были приняты. Причины их отсутствия связаны с несоблюдением требований Земельного кодекса Российской Федерации, в соответствии с которыми приватизация зданий, строений, сооружений промышленного назначения без одновременной приватизации земельных участков, на которых они расположены, не допускается, и с наличием проблем ресурсного обеспечения (достоверность баз данных и реестров, включая несоответствие наименования и месторасположения объектов).

Из 132 объектов, подлежащих продаже в соответствии с приватизационной программой на 2011–2013 гг. (или 28% от включенных в нее)³, и 86 объектов, предложенных к продаже, итоги в 2011 г. были подведены всего по 16, из которых лишь 3 объекта были проданы на сумму всего 5,0 млн руб., а по 13 объектам продажи не состоялись. Правда, с начала 2012 г. признаны состоявшимися 11 продаж объектов иного имущества на сумму 84,3 млн руб.

Тем не менее общая сумма средств, полученных в 2011 г. от продажи приватизируемого федерального имущества, по данным Минэкономразвития России и Росимущества, составила 121,44 млрд руб., включая 10,02 млрд руб. от продажи пакетов акций АО, не включенных в действующую програм-

тарных предприятий, включенных в программу приватизации в связи с формированием данной ГК.

Также следует упомянуть, что эта операция не подпадает под действие Федерального закона от 21 декабря 2001 года № 178-ФЗ «О приватизации государственного и муниципального имущества».

¹ Вместе с тем по 229 объектам, подлежавшим внесению в уставный капитал «Росспиртпрома» в 2010 г., распоряжения об условиях приватизации не издавались и сроки передачи указанного имущества оказались нарушены.

² По данным отчета Счетной палаты РФ о результатах контрольного мероприятия «Проверка подготовки и реализации прогнозных планов (программ) приватизации федерального имущества на 2010–2013 годы» (с. 25), общая стоимость продаж реализованного в феврале — марте 2011 г. имущества составила 126,9 млн руб.

³ Основная же часть включенных в приватизационную программу объектов казны (около 72%) подлежала включению в состав интегрированных структур.

му приватизации на 2011–2013 гг. в соответствии с информационными сообщениями, опубликованными в конце предыдущего года (для сравнения: в 2010 г. такая добавка составила всего 0,22 млрд руб.). Указанная по итогам 2011 г. величина поступлений денежных средств от приватизации в федеральный бюджет в 2,5 раза превысила совокупную величину поступлений из данного источника за предыдущие 4 года (2007–2010 гг.)¹.

Отличительными чертами приватизации 2011–2012 гг. стали запуск механизма продажи федеральных пакетов акций с помощью определяемых правительством частных продавцов (в основном инвестиционных банков) и продажа госпакетов считавшихся инвестиционно привлекательными компаний, исключенных в 2010 г. из перечня стратегических организаций (морские, речные порты и пароходства, аэропорты).

В феврале 2011 г. состоялась первая сделка, проведенная с помощью инвестиционных банков, — продажа находившихся в федеральной собственности 10% акций ОАО «Банк ВТБ», относившегося к группе сверхкрупных компаний, особо выделенных в трехлетней приватизационной программе. Полномочия по ее организации и осуществлению от имени государства в соответствии с агентским договором были возложены на ООО «Меррилл Линч Секьюритиз», которое еще осенью 2010 г. было определено единственным исполнителем государственного заказа по отчуждению находящихся в федеральной собственности обыкновенных именных акций ОАО «Банк ВТБ» (до 10% уставного капитала) по цене не ниже рыночной, определенной на основании отчета об оценке рыночной стоимости акций, подготовленного независимым оценщиком.

Первоначально правительством РФ на основании предложения самого Банка ВТБ предполагалось провести сделку по продаже 10–20% находящихся в федеральной собственности акций ОАО «Банк ВТБ» 5–10 крупным стратегическим инвесторам, включая суверенные фонды Азии и стран Персидского залива, на сумму около 3–5 млрд долл. с введением представителя группы покупателей в состав наблюдательного совета банка.

Однако в связи с отсутствием интереса на покупку акций ОАО «Банк ВТБ» со стороны определенного круга инвесторов ООО «Меррилл Линч Секьюритиз» с участием Минэкономразвития России было принято решение о видоизменении структуры сделки на публичное предложение акций институциональным и другим инвесторам. Минэкономразвития России и Росимущество было предложено назначить на роль покупателей Deutsche Bank Aktiengesellschaft (ООО «Дойче Банк») и VTB Capital Plc (ЗАО «ВТБ Капитал») с последующей продажей ими акций инвесторам согласно книге заявок. В итоге акции ОАО «Банк ВТБ» были размещены: в виде глобальных депозитарных расписок — среди 157 институциональных инвесторов, в виде обыкновенных именных акций — среди 13 институциональных инвесторов. Сумма, полученная от продажи акций ОАО «Банк ВТБ», составила 95,68 млрд руб.

¹ Доклад Минэкономразвития России об итогах приватизации федерального имущества в 2010, 2011 гг.

(при вознаграждении ООО «Меррилл Линч Секьюритиз» — 1913,6 млн руб.). По оценке Счетной палаты РФ, приватизация пакета акций ОАО «Банк ВТБ» не среди 5–10 стратегических инвесторов, а путем публичного предложения среди 170 инвесторов может быть охарактеризована как привлечение спекулятивного капитала¹.

Аналогичным образом в соответствии с агентским договором ОАО «Газпромбанк» провело сделку по отчуждению находившихся в федеральной собственности акций ОАО «Издательство «Просвещение», сумма которой составила 2,25 млрд руб.

Также в рамках этой работы, проводимой Минэкономразвития России, российским правительством были определены 5 инвестиционных консультантов, привлекаемых к организации продажи федеральных пакетов акций следующих компаний:

- для продажи пакетов акций ОАО «СГ-Транс» и «Архангельский траловый флот» (до 100% в каждом случае) выбраны соответственно ООО «Ренессанс Брокер» и вышеупомянутый Газпромбанк;
- для продажи пакетов акций ОАО «Авиакомпания «Сибирь» (до 25,5%) и «Апатит» (до 20%) — ОАО «Альфа-Банк» и ЗАО «БНП ПАРИБА Банк»;
- наконец, ООО «Райффайзен Инвестмент» уполномочено для продажи пакета акций ОАО «Мурманский морской торговый порт» (до 25,5%) и ОАО «Пермский свинокомплекс» (до 100%).

Эти решения стали основой для проведения большинства наиболее крупных приватизационных сделок следующего, 2012 г., в течение которого с помощью частных продавцов были совершены или находились в конечных стадиях шесть сделок объемом более 1 млрд руб.

Крупнейшей из них стала продажа в сентябре 7,58% акций Сбербанка, находившихся в собственности ЦБ РФ, за 159,3 млрд руб., что позволяет оценить ее как крупнейшую за весь период с 2000 г. Специфика сделки, связанная с особым, публично-правовым статусом продавца, отличным от классической роли органов власти по управлению имуществом, обусловила необходимость принятия специальных поправок в бюджет для того, чтобы обеспечить его должное пополнение из этого источника. В начале декабря 2012 г. было установлено, что часть средств, полученных Центробанком России от продажи акций Сбербанка, в размере, определенном как разница между суммой выручки от продажи указанных акций и их балансовой стоимостью, за вычетом суммы расходов, связанных с продажей указанных акций, подлежит перечислению в федеральный бюджет с соответствующим уменьшением подлежащей перечислению в федеральный бюджет части прибыли, полученной ЦБ РФ по итогам 2012 г.²

Второй по величине стала продажа в конце сентября 100% акций ОАО «СГ-Транс» за 22,77 млрд руб. «СГ-Транс» является крупнейшим в России желез-

¹ Васильев, 2012, с. 24–25.

² В редакции Федерального закона «О федеральном бюджете на 2012 г. и плановый период на 2013 и 2014 гг.» от 3 декабря 2012 г. № 247-ФЗ.

нодорожным перевозчиком, занимающимся транспортировкой, хранением и реализацией сжиженного углеводородного газа, располагая большим парком специальных цистерн. При участии в конкурсе, организатором которого выступала компания «Ренессанс Капитал», 4 компаний победителем была признано ОАО «АФК «Система»¹.

Также в начале осени через ЗАО «БНП ПАРИБА Банк», которое в соответствии с Распоряжением Правительства РФ от 3 ноября 2011 г. №1920-р проводило мероприятия по организации и осуществлению отчуждения находящихся в федеральной собственности акций ОАО «Апатит», были реализованы 26,67% принадлежащих государству акций данной компании, что составило около 20% уставного капитала. Наивысшую цену (11,1 млрд руб.) на тендере предложило ОАО «ФосАгро» (при представлении агенту оферты от двух претендентов, тогда как всего было получено 6 заявлений о заинтересованности от российских и иностранных юридических лиц, из которых три подали заявки)².

Особняком в ряду крупнейших сделок 2012 г. стоит приобретение группой «Сумма» в ходе дополнительной эмиссии доли (50% минус 1 акция) в Объединенной зерновой компании за 5,951 млрд руб. по закрытой подписке. Организатором сделки выступала подконтрольная Сбербанку компания «Тройка Диалог», которая должна была определить победителя по итогам конкурса.

Госпакет акций (55% уставного капитала, или 73,33% обыкновенных акций) Ванинского морского торгового порта (Хабаровский край) был продан ООО «Мечел-Транс» за 15,5 млрд руб., а единственным исполнителем государственного заказа на организацию и осуществление от имени РФ отчуждения акций указанного ОАО еще в феврале 2012 г. был назначен «ВТБ Капитал».

Этой продаже предшествовала неудача 2011 г., когда результаты сделки по продаже этого актива были аннулированы в связи с отказом покупателя от исполнения обязательств по оплате. Между тем продажа госпакета акций Ванинского морского торгового порта обещала стать крупнейшей и по своей абсолютной величине (10 824,125 млн руб., помимо продажи 10% акций ВТБ), и по превышению продажной цены над начальной (в 11,6 раза) приватизационной сделкой 2011 г. С покупателя в связи с отказом платить по решению арбитражного суда должны быть взысканы 75,114 млн руб., хотя в иске Росимущества фигурировала гораздо большая сумма — 300,46 млн руб.

Гораздо меньшую сумму (2,2 млрд руб.) в совокупности удалось выручить в декабре 2012 г. за блокирующий пакет акций (25,5%) Мурманского морского торгового порта, который был продан двум покупателям (ОАО «СУЭК» и Alfa Capital Holdings (Cyprus) Limited). Организатором торговли выступало ООО «Райффайзен Инвестмент»³.

¹ «СГ-транс» достанется АФК «Система» за 22,77 млрд руб., www.OilCapital.ru, 28 сентября 2012 г.

² www.rosim.ru, 07.09.2012.

³ www.rosim.ru, 25.12.2012.

В связи с этим стоит отметить, что продажа транспортных активов с различным успехом велась также на протяжении 2011–2012 гг. и в рамках стандартных способов приватизации (без привлечения инвестиционных консультантов).

Заслуживают упоминания приватизационные сделки по продаже госпакетов аэропорта «Толмачево» (Новосибирская область, 51%, 2806 млн руб.), Туапсинского морского порта (25%, 1612,1 млн руб.), Волжского пароходства (Нижегородская область, 25,5%, 1042,646 млн руб.), Северо-Западного речного пароходства (25,5%, 934 млн руб.), Восточного порта (Находка, 20%, 912 млн руб.), Обь-Иртышского речного пароходства (Ханты-Мансийск, 25,5%, 474,589 млн руб.), Осетровского речного порта (Иркутская область, 361,821 млн руб.), Московского речного пароходства (25,5%, 302,994 млн руб.), авиакомпании «Восток» (Хабаровск, 51%, 263,4 млн руб.), аэропорта Астрахани (51%, 216,875 млн руб.), международного аэропорта «Волгоград» (около 38%, 177 млн руб.), Южного речного порта (Москва, 134,881 млн руб.), Волгоградского речного порта (25,5%, 112,825 млн руб.), Азовского морского порта (25,5%, 100,390 млн руб.). Взятые по отдельности продажи блокирующих пакетов акций Ейского и Таганрогского морских, Ростовского портов принесли менее 100 млн руб.¹

При этом по некоторым сделкам наблюдалось совершенно нехарактерное для российской приватизации превышение продажной цены над начальной: по госпакетам акций Азовского морского порта — в 4 раза, аэропорта «Волгоград» — в 2,95 раза, аэропорта «Толмачево» — более чем в 2,5 раза, Волгоградского речного порта — в 1,74 раза. В то же время большая часть прочих указанных госпакетов была продана при равенстве продажной и начальной цен, за исключением авиакомпании «Восток», Восточного, Ейского и Таганрогского морских, Ростовского портов, где отмечено небольшое (менее 10–20%) превышение продажной цены над начальной.

Из-за отсутствия заявок не состоялись аукционы по продаже блокирующих пакетов акций Мурманского морского и Енисейского речного пароходств, Самарского и Тверского речных портов, аэропорта Анапы, а также продажа посредством публичного предложения блокирующих пакетов акций Чебоксарского речного порта и Северного речного пароходства (применительно к двум последним ранее не состоялись и аукционы).

Учитывая истечение сроков актуальности отчетов об оценке рыночной стоимости акций и появление более актуальных финансовых показателей, а также принимая во внимание необходимость привлечения максимального числа заинтересованных инвесторов, Росимущество приняло решение об отмене проведения продаж пакетов акций ОАО «Авиакомпания «Сибирь» и ОАО «Мурманский морской рыбный порт», запланированных на конец сентября 2011 г.

В ряду прочих приватизационных сделок (помимо осуществленных с помощью инвестиционных консультантов, а также компаний водного (вклю-

¹ www.rosim.ru.

чая порты) и воздушного транспорта) присутствовали госпакеты акций АО самых различных отраслей.

Среди них стоит отметить предприятия агропромышленного комплекса (ОАО «ОПХ племзавод «Ленинский путь» (Краснодарский край, 1869,969 млн руб.), ОАО «Донское» (476,49 млн руб.) и Конный завод имени Первой Конной Армии (303 млн руб.) (оба — Ростовская область), специализированные монтажные организации («Специализированный строительно-монтажный трест по электрификации Московского железнодорожного узла» (1065,41 млн руб.) и «Электроцентромонтаж» (Москва, 330 млн руб.)), столичные научно-исследовательские институты (НИИТЭХИМ (554,615 млн руб.), НИИ витаминов (491,546 млн руб.), МНИИРС (355,175 млн руб.)), а также гостинично-туристический комплекс «Бурятия» (Улан-Удэ, 508,2 млн руб.). В подавляющем большинстве указанных случаев продавались полные (100%) госпакеты акций¹.

Таким образом, можно предположить, что проявившиеся приоритеты инвесторов означают не столько интерес к продолжению ведения деятельности в той или иной отрасли, сколько возможность доступа к дефицитным ресурсам (земля, недвижимость в крупных городах) и масштабным финансовым потокам, которые на рынках с высокими барьерами входа, достигаемыми за счет использования капиталоемкого и высокоспециализированного оборудования, должен генерировать спрос естественных монополий при потенциальном софинансировании со стороны государства.

Коренным отличием приватизационного процесса в 2012 г. от предыдущего года стал возникший впервые за несколько лет довольно негативный фон.

В принципе, катализатором его появления можно считать известные события вокруг компании «Оборонсервис», но большую лепту в него внесло и то, что происходило в связи со сделками по продаже активов, считавшихся инвестиционно привлекательными.

При продаже по закрытой подписке пакета акций Объединенной зерновой компании (ОЗК) в мае 2012 г. Федеральная антимонопольная служба (ФАС) усмотрела признаки нарушения в «создании препятствий хозяйствующим субъектам, имеющим намерение участвовать в покупке акций дополнительной эмиссии ОЗК, что привело к ограничению числа потенциальных инвесторов». В связи с этим ФАС обратилась в правительство с письмом о целесообразности проведения сделки в форме открытого размещения акций ОЗК.

Из 6 претендентов на размещаемый пакет, включая один из крупнейших мировых зерновых трейдеров — Louis Dreyfus, недовольство процессом размещения допэмиссии ОЗК высказывал лишь «Базовый элемент», интересы которого представлял агрохолдинг «Кубань». В середине мая компания заявила о «непрозрачности критериев отбора квалифицированных инвесторов» и о том, что «проведение размещения допэмиссии в форме закрытой под-

¹ www.rosim.ru. Общий перечень наиболее крупных приватизационных сделок 2010–2012 гг. представлен в табл. 3 Приложения.

писки нарушает принципы свободной конкуренции»¹. Вскоре соответствующий иск был подан в ФАС, но в результате рассмотрения дело в отношении ОАО «ОЗК» и ЗАО «ИК «Тройка Диалог» в связи с отсутствием в действиях указанных хозяйствующих субъектов нарушений закона о конкуренции было прекращено.

Ставшие достоянием гласности факты злоупотреблений и вывода активов из созданного относительно недавно (осенью 2008 г.) холдинга «Оборонсервис» со всей очевидностью высветили весь комплекс проблем, существующих сегодня в сфере управления госимуществом и приватизации: (1) отсутствие внятных критериев целесообразности приватизации как таковой, особенно применительно к видам деятельности, связанным с обеспечением обороны и безопасности, (2) неочевидность достоинств организационно-правовой формы ОАО с точки зрения сохранности имущества и обеспечения интересов государства, (3) вопрос управляемости и подконтрольности для государства создаваемых по его инициативе интегрированных структур, (4) невозможность получения государством особого возмещения за внесенные туда ранее активы в случае их продажи, инициируемой холдингом, с риском возникновения ситуации, когда объектом корпоративного управления или дальнейшей приватизации становится оболочка головной компании, лишившаяся своих наиболее ценных дочерних производственных или финансовых активов, (5) широкое поле коррупциогенности, открывающееся при определении цены отчуждаемых активов только на основе норм закона об оценочной деятельности при отказе от использования категории нормативно устанавливаемой органами власти цены, как минимально возможного ценового порога при продаже тех или иных объектов.

Напомним, что «Оборонсервис» представляет собой крупную интегрированную структуру, состоящую из 9 субхолдингов, 100% минус 1 акция каждого из которых были внесены в его уставный капитал. Тот же механизм имущественного контроля был предусмотрен для унитарных предприятий и АО при формировании капитала субхолдингов. Общее количество предприятий, предполагавшихся к интеграции в субхолдинги, даже после некоторых корректировок 2011 г. впечатляет: «Оборонстрой» (58 ед.), «Ремвооружение» (56 ед.), «Спецремонт» (45 ед.), «Авиаремонт» (39 ед.), «Военторг» (34 ед.), «Агропром» (30 ед.), «Красная звезда» (20 ед.), «Оборонэнерго» (11 ед.), «Славянка» (4 ед.). Нельзя не обратить внимание и на то, что сам «Оборонсервис», 100% акций которого находится в федеральной собственности, несмотря на очевидную стратегическую значимость входящих в него предприятий, находился в перечне стратегических организаций всего полтора года (с конца 2009 г. по апрель 2011 г.).

Одним из краткосрочных последствий дела «Оборонсервиса» стало решение нового руководства военного ведомства временно приостановить реализацию высвобождаемого военного имущества с инвентаризацией ранее совершенных сделок.

¹ Ланин Д. ФАС готова оспорить приватизацию ОЗК. www.bfm.ru/news, 15 июня 2012 г.

Если рассматривать ситуацию более широко, с проекцией на государственный сектор в целом, то актуализируется проблема определения целесообразности и условий отчуждения компаниями с участием государства (главным образом АО) непрофильных активов, разносторонний характер которых допускает как негативное, так и позитивное влияние на оценку стоимости выставляемых на продажу госпакетов акций.

В связи с этим Минэкономразвития и Росимущество предлагают разрешить компаниям, включенным в Прогнозный план приватизации на 2011–2013 гг., не избавляться от непрофильных активов по причине того, что примерно для половины таких компаний предварительная продажа непрофильных активов может привести к снижению их инвестиционной привлекательности и к потерям бюджетных доходов. При этом формирование перечня приватизируемых компаний, которые будут освобождены от отчуждения непрофильных активов, неизбежно становится предметом согласования между различными группами интересов, включая сами компании, как правило, предпочитающие сохранять такие активы по целому ряду причин (инерция устоявшихся связей, возможность получения персоналом благ в натуральной форме, социальная ответственность, престиж и т. п.). При исключении из процесса отчуждения непрофильных активов крупных компаний с наиболее диверсифицированной структурой его масштабы становятся весьма ограниченными¹.

Сделка по продаже 100% акций компании «СГ-Транс» вызвала недовольство «Роснефти», дочерняя структура которой — «РН-Транс» — подала судебный иск к организатору конкурса — ООО «Ренессанс Брокер» — о признании незаконными ограничений по участию в приватизации. Первоначально суд встал на сторону «РН-Транса», запретив «Ренессанс Брокеру» совершать дальнейшие процедуры по отчуждению акций оператора из федеральной собственности. Однако в дальнейшем суд снял обеспечительные меры, «Роснефть» отказалась от претензий и отозвала иск. По неофициальной информации, это произошло после того, как новый владелец «СГ-Транса» — АФК «Система» — гарантировал «Роснефти» долгосрочный контракт на перевозки сжиженного углеводородного газа². С учетом отказа ФАС допустить к участию в сделке и «Газпромтранс» можно сделать вывод о реализации тенденции на отлучение крупнейших госкомпаний от приватизации.

Перепродажа госпакета акций Ванинского морского торгового порта компанией «Мечел», о которой стало известно в январе 2013 г., спустя уже полтора месяца после покупки еще раз ставит вопрос не только об оценке приватизируемых активов, но и о реальной мотивации российского бизнеса в ходе новой волны приватизации.

С одной стороны, руководство «Мечела» объяснило эту сделку необходимостью поиска базы для продаж угля, добываемого на Эльгинском месторож-

¹ Киселева М. Приватизация поможет госкомпаниям сохранить непрофильные активы. www.izvestia.ru, 22 ноября 2012 г.

² Итоги приватизации «СГ-Транса» закреплены постановлением правительства. www.rupec.complexdoc.ru, 22 ноября 2012 г.

дении в Якутии. В качестве альтернативы покупке порта руководство компании рассматривало возможность строительства нового угольного терминала. При этом в торгах по продаже госпакета акций участвовали, помимо «Мечела», еще 6 компаний. В итоге госпакет при стартовой цене 1,5 млрд руб. был продан за 15,5 млрд руб., хотя у «Мечела» отмечалась самая высокая долговая нагрузка среди всех российских горнорудных компаний. С другой стороны, в сообщении «дочки» холдинга — ООО «Мечел-Транс» — подчеркивается, что новые «инвесторы не имеют интересов в перевалке грузов через порт «Ванино». Конкретный состав новых собственников порта и сумма сделки по перепродаже не уточнялись.

В итоге «Мечел» оставил у себя лишь 1,5% капитала порта, а остальное — 73,3% обыкновенных акций (55% уставного капитала) — перешло к новым собственникам, еще 28,1% принадлежало En+Group, аффилированной с бизнес-группой «Базовый элемент». Представители «Мечела» сообщили, что реально группа выступала во главе консорциума инвесторов, с которыми была достигнута договоренность о предоставлении недолгового фондирования при управлении портом со стороны «Мечела». Сразу после перепродажи в числе новых владельцев назывались южнокорейские компании, включая сталелитейную Posco, у которой имелся договор о сотрудничестве с российской компанией. В дальнейшем же появилась информация о том, что новыми владельцами стали три кипрские компании («Оперн Трейд Лимитед», «Седмино Инвестментс Лимитед» и «Травине Трейдинг Лимитед»).

Совершенно очевидно, что данный факт находится в явном противоречии с объявленным на уровне высшего политического руководства страны курсом на повышение прозрачности и деофшоризацию экономики, однако, судя по высказываниям главы Минэкономразвития РФ на брифинге после заседания правительства 7 февраля 2013 г., эта новость не воспринимается как вызывающая большую озабоченность¹.

Таким образом, второй год действия первой в новейшей истории трехлетней приватизационной программы (2011–2013 гг.) ознаменовался многочисленными скандалами, в основе которых лежал классический для всей российской приватизации набор проблем (обоснование справедливой цены за приватизируемые активы, реальная мотивация участников, выбор критериев отбора покупателя, обеспечение прозрачности, претензии регулирующих органов). Все это явно не способствует формированию позитивного имиджа новой приватизационной волны.

При рассмотрении в середине декабря 2012 г. коллегией Счетной палаты (СП) результатов проверки подготовки и реализации планов приватизации на 2011–2014 гг. было указано на отсутствие нормативных правовых и методических документов, определяющих содержание расходных обязательств, необходимых для приватизации. Объем средств, затрачиваемых на подго-

¹ Ланин Д. «Мечел» выплыл из «Ванино». <http://www.bfm.ru/articles>, 19 января 2013 г.; Минэкономразвития РФ не видит «ничего страшного» в том, что контроль над портом Ванино получили три офшора // ИТАР — ТАСС. Деловые новости. 07.02.2013.

товку и реализацию программ приватизации, не представляется возможным выделить из общей суммы израсходованных средств федерального бюджета, за исключением аудита промежуточных балансов унитарных предприятий и вознаграждения привлекаемым инвестиционным консультантам. Аудиторы в ходе проверки выяснили, что Минэкономразвития не обеспечило прозрачность процедур принятия решений об условиях приватизации некоторых компаний¹.

Тем не менее в 2013 г. и далее предполагается проведение целого ряда сделок по продаже пакетов акций важнейших российских компаний.

Так, еще в феврале 2012 г. ЗАО «ВТБ Капитал», бывшее организатором продажи контрольного пакета акций Ванинского морского торгового порта, было утверждено продавцом для продажи пакета акций ОАО «ТГК-5» (до 25,1%), а летом 2012 г. ОАО «Альфа-Банк» — для продажи пакета акций ОАО «Строительно-промышленная компания «Мосэнергострой» (до 25,5%). Позднее в аналогичном качестве для продажи пакетов акций Новороссийского морского торгового порта (до 20%) и судоходной компании «Совкомфлот» (до 25% минус 1 акция) были отобраны ООО «Ю Би Эс Банк» и ООО «Дойче Банк» соответственно².

В январе 2013 г. ОАО «Российский аукционный дом» было поручено осуществлять от имени государства функции продавца 36 федеральных пакетов акций.

В феврале 2013 г. состоялся отбор агентов для продажи 7% акций компании «АЛРОСА». Предложение, содержащее наименьший размер вознаграждения за организацию и осуществление продаж данного пакета, было представлено филиалом частной компании с неограниченной ответственностью «ГОЛДМАН САКС (Россия)», которое будет рекомендовано правительству РФ для назначения в качестве агента. Также указанному банку рекомендовано при формировании консорциума банков для организации соответствующей сделки включить в его состав как минимум один российский банк с учетом целей развития фондового рынка и формирования международного финансового центра³.

Площадкой для приватизации ОАО «АК «Алроса» и размещения дополнительной эмиссии банка ОАО «Банк ВТБ» станет Московская фондовая биржа, являющаяся неотъемлемой частью процесса создания в Москве Международного финансового центра. По словам руководителя Росимущества О. Дергуневой со ссылкой на мнение Минэкономразвития РФ, компания «АЛРОСА» наряду с АК «Транснефть» и РЖД могут рассматриваться в качестве локомотивов для привлечения российских пенсионных средств и накоплений.

Впрочем, в отношении последней из названных компаний в настоящее время действует законодательное ограничение на их приватизацию. Поэ-

¹ Ланин Д. Государство распродало активов на 200 млрд руб. www.bfm.ru/articles, 29 декабря 2012 г.; (Васильев, 2012, с. 17–18, 32).

² www.economy.gov.ru, 19 июля и 1 августа 2012 г.

³ www.rosim.ru, 21.02.2013.

тому Минэкономразвития России совместно с заинтересованными органами государственной власти проводится работа по внесению необходимых изменений в законодательство для создания условий для приватизации акций ОАО «РЖД», в частности, внесение изменений в Федеральный закон от 10 января 2003 г. №17-ФЗ «О железнодорожном транспорте в Российской Федерации». После внесения соответствующих изменений в законодательство совместно с компанией и консультантами будет проводиться работа по детальному структурированию сделки, которую Минэкономразвития России совместно с Росимуществом планирует начать в 2013 г.¹

¹ www.economy.gov.ru, 21 и 27 февраля 2013 г.

ГЛАВА 6

Бюджетный эффект имущественной политики государства в 2000-е годы

Напомним, что все доходы федерального бюджета от имущества, находящегося в государственной собственности, можно разделить на две части в зависимости от характера и их источников. Одну группу образуют поступления от использования государственного имущества (возобновляемые источники). Другая группа объединяет поступления, носящие единовременный характер, которые не могут быть возобновлены ввиду перехода прав собственности от государства к другим юридическим и физическим лицам после его продажи, в том числе в рамках приватизационного процесса (невозобновляемые источники).

Более подробно ситуация с доходами федерального бюджета от приватизации и использования государственного имущества на основании данных бюджетной статистики представлена ниже.

Переходя к анализу доходов федерального бюджета от приватизации и продажи государственного имущества (табл. 43), необходимо отметить, что еще с 1999 г. поступления от реализации основной части таких активов (акций, а в 2003–2007 гг. еще и земельных участков) стали относиться к источникам финансирования его дефицита. Поступления от продажи прочих активов (разнообразного имущества и земельных участков¹) учитывались в доходной части бюджета.

Основное место в структуре доходов федерального бюджета имущественного характера из невозобновляемых источников в 2000-е годы занимала продажа федеральных пакетов акций. Однако удельный вес этого источника постепенно снижался до 85% в 2005 г., 71% в 2006 г. и 76% в 2007 г. против более чем 90% в предыдущие годы, за исключением 2002 г. (79%). При этом выросла доля бюджетных доходов от продажи земельных участ-

¹ За исключением 2003–2007 гг., когда поступления от реализации земельных участков (в 2003–2004 гг. с учетом продажи прав аренды) относились к источникам финансирования бюджетного дефицита.

ТАБЛИЦА 43. Доходы федерального бюджета от приватизации и продажи имущества (невозобновляемые источники) в 2000–2012 гг., млн руб.

Год	Всего	Продажа акций, находящихся в федеральной собственности (2000–2012 гг.) и иных форм участия в капитале (2005–2012 гг.) ^а	Продажа земельных участков	Продажа различного имущества
2000	27167,8	26983,5	—	184,3 ^б
2001	10307,9	9583,9	119,6 ^б	217,5+386,5+0,4 (НМА) ^г
2002	10448,9	8255,9 ^н	1967,0 ^с	226,0 ^ж
2003	94077,6	89758,6	3992,3 ^з	316,2+10,5 ^н
2004	70548,1	65726,9	3259,3 ^к	197,5+1364,6+0,04 (НМА) ^л
2005	41254,2	34987,6	5285,7 ^м	980,9 ^н
2006	24726,4	17567,9	5874,2 ^м	1284,3 ^о
2007	25429,4	19274,3	959,6 ^п	5195,5 ^р
2008	12395,0	6665,2+29,6	1202,0 ^с	4498,2+0,025 (НМА) ^т
2009	4544,1	1952,9	1152,5 ^с	1438,7 ^т
2010	18677,6	14914,4	1376,2 ^с	2387,0+0,039 (НМА) ^т
2011	136660,1	126207,5	2425,2 ^с	8027,4 ^т
2012	80911,3	43862,9	16443,8 ^с	20604,3+0,338 (НМА) ^т

^а Относятся к источникам внутреннего финансирования дефицита федерального бюджета, сумма 29,6 млн руб. за 2008 г. (по дан-ным Отчета об исполнении федерального бюджета на 1 января 2009 г.) отнесена к доходам федерального бюджета, но в законе об исполнении федерального бюджета за 2008 г. она отсутствует.

^б Поступления от приватизации организаций, находящихся в государственной собственности, относимые к источникам внутренне-ного финансирования дефицита федерального бюджета.

^в Доходы от продажи земельных участков и прав аренды земельных участков, находящихся в государственной собственности (с вы-делением тех, на которых расположены приватизированные предприятия), относимые к доходам федерального бюджета.

^г Сумма поступлений от (1) продажи имущества, находящегося в федеральной собственности, относимых к источникам внутренне-го финансирования дефицита федерального бюджета, (2) доходов (i) от продажи квартир, (ii) от продажи государственных про-изводственных и непроизводственных фондов, транспортных средств, многооборудования и других материальных ценностей, а также (3) доходов от продажи нематериальных активов (НМА), относимых к доходам федерального бюджета.

^д Включая 6 млн руб. от продажи акций, находящихся в собственности субъектов РФ.

^е Доходы от продажи земли и нематериальных активов, величина поступлений от которых отдельно не выделялась, относимые к доходам федерального бюджета.

* Поступления от продажи имущества, находящегося в государственной собственности (включая 1,5 млн руб. от продажи имущества, находящегося в собственности субъектов РФ), относимые к источникам внутреннего финансирования дефицита федерального бюджета.

^з Включает поступления: (1) от продажи земельных участков, на которых расположены объекты недвижимого имущества, находившиеся до отчуждения в федеральной собственности, зачисляемые в федеральный бюджет, (2) от продажи иных земельных участков, а также от продажи права на заключение договоров их аренды, (3) от продажи земельных участков после разграничения собственности на землю, а также от продажи права на заключение договоров их аренды, зачисляемые в федеральный бюджет, относимые к источникам внутреннего финансирования дефицита федерального бюджета.

^и Сумма (1) поступлений от продажи имущества, находящегося в федеральной собственности, относимых к источникам внутреннего финансирования дефицита федерального бюджета, и (2) доходов от продажи нематериальных активов, относимых к доходам федерального бюджета.

^к Включает поступления: (1) от продажи земельных участков до разграничения государственной собственности на землю, на которых расположены объекты недвижимого имущества, находившиеся до отчуждения в федеральной собственности, зачисляемые в федеральный бюджет, (2) от продажи иных земельных участков, а также от продажи права на заключение договоров их аренды, (3) от продажи земельных участков после разграничения собственности на землю, а также от продажи права на заключение договоров их аренды, зачисляемые в федеральный бюджет, относимые к источникам внутреннего финансирования дефицита федерального бюджета.

^л Сумма (1) поступлений от продажи имущества, находящегося в федеральной собственности, относимых к источникам внутреннего финансирования дефицита федерального бюджета, (2) доходов (i) от продажи квартир, (ii) от продажи оборудования, транспортных средств и других материальных ценностей, зачисляемые в федеральный бюджет, (iii) от реализации продуктов утилизации кораблей, (iiii) от реализации имущества ГУПов, учреждений и военного имущества, (v) от реализации продуктов утилизации вооружения, военной техники и боеприпасов, (3) доходов от продажи нематериальных активов (НМА), относимых к доходам федерального бюджета.

^м Включает поступления: (1) от продажи земельных участков до разграничения государственной собственности на землю, на которых расположены объекты недвижимого имущества, находившиеся до отчуждения в федеральной собственности, (2) от продажи земельных участков после разграничения собственности на землю, зачисляемые в федеральный бюджет, (3) от продажи иных земельных участков, находящихся в государственной собственности до разграничения государственной собственности на землю и не предназначенных для жилищного строительства (последнее уточнение касается только 2006 г.), относимые к источникам финансирования дефицита федерального бюджета.

^н Доходы от продажи материальных и нематериальных активов (за вычетом средств федерального бюджета от распоряжения и реализации конфискованного и иного имущества, обращенного в доход государства), включают доходы (i) от продажи квартир, (ii) от реализации имущества ФГУПов, (iii) от реализации имущества, находящегося в оперативном управлении федеральных

Продолжение табл. 43

- учреждений, (iiii) от реализации военного имущества, (iiiii) от реализации продуктов утилизации вооружения, военной техники и боеприпасов, (iiiiii) от реализации иного имущества, находящегося в федеральной собственности, (iiiii) от продажи нематериальных активов, относимые к доходам федерального бюджета.
- о Доходы от продажи материальных и нематериальных активов (без доходов в виде доли прибыльной продукции государства при выполнении соглашений о разделе продукции (СРП) и средств федерального бюджета от распоряжения и реализации выморочного, конфискованного и иного имущества, обращенного в доход государства), включают доходы (i) от продажи квартир, (ii) от реализации имущества ФГУПов, (iii) от реализации имущества, обращающегося в оперативном управлении федеральных учреждений, (iiii) от реализации военного имущества, (iiiii) от реализации продуктов утилизации вооружения, военной техники и боеприпасов, (iiiiii) доходы от реализации иного имущества, находящегося в федеральной собственности, относимые к доходам федерального бюджета.
 - п Поступления от продажи земельных участков после разграничения собственности на землю, находившихся в федеральной собственности, относимые к источникам финансирования дефицита федерального бюджета.
 - р Доходы от продажи материальных и нематериальных активов (без доходов в виде доли прибыльной продукции государства при выполнении соглашений о разделе продукции (СРП) и средств федерального бюджета от распоряжения и реализации выморочного, конфискованного и иного имущества, обращенного в доход государства, средств от реализации секвестрованной древесины), включают доходы (i) от продажи квартир, (ii) от реализации имущества ФГУПов, (iii) от реализации имущества, находящегося в оперативном управлении федеральных учреждений, (iiii) от реализации высокобюджетного движимого и недвижимого военного и иного имущества федеральных органов исполнительной власти, в которых предусмотрена военная и приравненная к ней служба, (iiiii) от реализации продукции военного назначения из наличия федеральных органов исполнительной власти в рамках военно-технического сотрудничества, (iiiiii) доходы от реализации иного имущества, находящегося в федеральной собственности, относимые к доходам федерального бюджета.
 - с Доходы от продажи земельных участков, находящихся в федеральной собственности (за исключением земельных участков федеральных автономных и бюджетных (2011–2012 гг.) учреждений), относимые к доходам федерального бюджета.
 - т Доходы от продажи материальных и нематериальных активов (без доходов в виде доли прибыльной продукции государства при выполнении соглашений о разделе продукции (СРП), средств федерального бюджета от распоряжения и реализации выморочного, конфискованного и иного имущества, обращенного в доход государства, средств от реализации секвестрованной древесины (2008–2011 гг.), доходов от выпуска материальных ценностей из госзапаса специального сырья и делящихся материалов (в части доходов от реализации, от предоставления во временное пользование и иного использования), а также для 2012 г. средств от реализации древесины, полученной при проведении мероприятий по охране, защите, воспроизводству лесов при размещении государственного заказа на их выполнение без продажи лесных насаждений для заготовки древесины, а также древесины, полученной при использовании лесов, расположенных на землях лесного фонда, в соответствии со ст. 43–46 Лесного кодекса РФ, доходов от проведения товарных интервенций из запасов федерального интервенционного фонда сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия, от выпуска материальных ценностей из государственного резерва, от привлечения осужденных к оплачиваемому труду (в части реализации готовой продукции), от реализации продукции особого хранения), включают доходы:

(i) от продажи квартир, (ii) от реализации имущества, находящегося в оперативном управлении федеральных учреждений (за исключением автономных и бюджетных (2011–2012 гг.), (iii) от реализации высвобождаемого движимого и недвижимого военного и иного имущества федеральных органов исполнительной власти, в которых предусмотрена военная и приравненная к ней служба, (iii) от реализации продуктов утилизации вооружения, военной техники и боеприпасов, (iiii) от реализации продукции военного назначения из наличия федеральных органов исполнительной власти в рамках военно-технического сотрудничества (2008 г. и 2010–2012 гг.), (iiii) от реализации продуктов утилизации вооружения и военной техники в рамках федеральной целевой программы «Промышленная утилизация вооружения и военной техники (2005–2010 гг.), (iiii) доходы от реализации иного имущества, находящегося в федеральной собственности, а также доходы от продажи нематериальных активов (НМА), отнесенные к доходам федерального бюджета.

Источник: законы об исполнении федерального бюджета за 2000–2011 гг., Отчет об исполнении федерального бюджета на 1 января 2013 г., www.goskazna.ru; расчеты авторов.

ков, достигнув 12,8% в 2005 г. и 23,8% в 2006 г., на которую в предшествующий период приходилось менее 5%, кроме 2002 г. (18,8%). Вклад от продажи остального имущества, включая реализацию имущества ФГУПов, учреждений и военного имущества с 2004 г., был весьма невелик, только в 2001 и 2006 гг. он составлял 5–6%. В 2007 г. эти источники бюджетных доходов менялись местами: удельный вес продажи имущества резко вырос до 20,4%, а продажи земельных участков, напротив, сократился до менее чем 4%.

Абсолютная величина поступлений от продажи акций, достигнув максимума в 2003 г. (около 89,8 млрд руб.), в дальнейшем стала снижаться, особенно заметно в 2005–2006 гг., когда они сокращались почти наполовину ежегодно. Тем не менее даже резко сократившиеся поступления в 2006–2007 гг. практически вдвое превышали показатели в 2001–2002 гг. Характеризуя итоги 2007 г., Росимущество отметило, что, несмотря на отсутствие продаж акций крупных и крупнейших акционерных обществ (на сумму более 3 млрд руб.), соответствующие доходы составили около 19,3 млрд руб., что на 10% превышает величину, полученную годом ранее. При этом также подчеркивалось, что без учета доходов от таких продаж ежегодно поступающая в федеральный бюджет сумма доходов от приватизации за четыре года выросла почти в 2,5 раза по сравнению с 7,8 млрд руб. в 2004 г. (11,8 млрд руб. в 2003 г., около 12,95 млрд руб. в 2005 г. и 12,1 млрд руб. в 2006 г.)¹.

Поступления от продажи земельных участков имели явную тенденцию к росту (небольшое исключение — 2004 г.), который, однако, не мог покрыть падение доходов от продажи акций. В 2006 г. они составили около 5,9 млрд руб. В следующем году они резко сократились до менее чем 1 млрд руб. Доходы от продажи различного имущества колебались в значительных пределах, превысив 1 млрд руб. лишь в 2004, 2006 гг., а также в 2007 г., когда они составили около 5,2 млрд руб.

Период финансово-экономического кризиса 2008–2009 гг. ознаменовался резким сокращением абсолютной величины доходов федерального бюджета от приватизации и продажи имущества: в 2008 г. — более чем вдвое², а в 2009 г. — еще в 2,7 раза. Падение коснулось всех видов доходов, хотя и в разной степени.

Прежде всего стоит отметить то, что доля поступлений от продажи акций, составлявшая более 70% совокупных доходов от приватизации и продажи имущества, уменьшилась примерно до 54% в 2008 г., а год спустя она впервые за 2000-е годы составила менее половины всех таких доходов (43%). В то же время возрос удельный вес поступлений от продажи различного имущества и земельных участков. Применительно к земле рост был особенно

¹ Отчет ФАУФИ «О приватизации федерального имущества в 2007 г.» (2008).

² В доходах от продажи имущества за 2008 г. появилась новая статья доходов от реализации специального сырья и делящихся материалов, которой не было в предшествующие годы. Поэтому корректное сопоставление требует не учитывать этот вид доходов при оценке как доходов от продажи различного имущества, так и совокупных доходов из невозобновляемых источников в целом.

впечатляющим — примерно до 25% в 2009 г. против менее 4% в 2007 г. и менее 10% в 2008 г. Ощутимо увеличилась и доля доходов от продажи различного имущества, составив более 36% в 2008 г. и около 32% в 2009 г. (для сравнения: в 2007 г. — 20,4%).

По своей абсолютной величине поступления от продажи акций уменьшились в 2009 г. по сравнению с 2007 г. практически на порядок (т. е. почти десятикратно, менее чем до 2 млрд руб.), поступления от продажи различного имущества за тот же период сократились более чем в 3,5 раза (до более 1,4 млрд руб.). Но если поступления из последнего источника по абсолютной величине оказались вполне сопоставимы с показателями 2004 и 2006 гг., превосходя в 1,5 раза уровень 2005 г., то поступления от продажи акций (менее 2 млрд руб.) достигли абсолютного минимума за все 2000-е годы. В отличие от доходов из других источников поступления от продажи земельных участков в 2008 г. не только не уменьшились, но даже увеличились примерно на 1/4, незначительно (на 4%) сократившись в следующем году, составляя 1,1–1,2 млрд руб., что было намного меньше не только рекордных показателей 2006 г. (5,9 млрд руб.), но и уровня 2002 г. (около 2 млрд руб.).

Вслед за возобновлением экономического роста в 2010–2011 гг. можно отметить и довольно заметный рост бюджетных доходов, так или иначе связанных с государственным имуществом, включая его приватизацию и продажу.

В 2010 г. поступления из невозобновляемых источников имущественного характера выросли более чем в 4 раза. Увеличившиеся в наибольшей степени (в 7,6 раза) поступления от продажи акций (14,9 млрд руб.) более чем вдвое превосходили аналогичный показатель 2008 г. Поступления от продажи земельных участков (1,38 млрд руб., рост почти на 20%) также превысили уровень 2008 г. Однако этого нельзя было сказать о поступлениях от продажи различного имущества, несмотря на более внушительную абсолютную величину и большую прибавку (2,4 млрд руб., рост почти на 70%). Структура поступлений из невозобновляемых источников вернулась к докризисной. На поступления от продажи акций пришлось почти 80% совокупных доходов против 43% в 2009 г. Прочие источники являлись гораздо менее весомы: продажа различного имущества обеспечила около 13% (в 2009 г. — 31,7%), а продажа земли — всего 7,4% (в 2009 г. — около 1/4).

В 2011 г. произошел резкий — более чем 7-кратный — рост доходов федерального бюджета имущественного характера из невозобновляемых источников по сравнению с предшествующим годом, что можно сопоставить только с результатами 2003 г., когда они увеличились в 9 раз.

В наибольшей степени (в 8,5 раза) выросли поступления от продажи акций, которые по своей абсолютной величине (126,2 млрд руб.) на 40% превысили лучшие до последнего времени показатели 2003 г. Доходы от продажи различного имущества выросли почти в 3,4 раза, от продажи земельных участков — на 76%. Но если поступления из первого из этих источников по абсолютной величине (более 8 млрд руб.) превысили прежний максимум 2007 г. (5,2 млрд руб.), то продажа земельных участков принесла в фе-

деральный бюджет средств (более 2,4 млрд руб.) существенно меньше чем в 2003–2006 гг., хотя и в 2–2,5 раза больше, чем в 2007–2010 гг.

В целом поступления от продажи акций обеспечили в 2011 г. более 92% совокупных доходов из невозобновляемых источников против около 80% в 2010 г. Роль прочих источников стала откровенно символической: доля доходов от продажи различного имущества составила 5,9% (в 2010 г. — 13%), а от продажи земли — всего 1,8% (в 2010 г. — 7,4%).

В 2012 г. доходы федерального бюджета имущественного характера из невозобновляемых источников сократились вдвое, примерно соответствуя уровню 2004 г. Прежде всего резко (в 2,9 раза) сократились поступления от продажи акций, которые по своей абсолютной величине (43,9 млрд руб.) уступали не только рекордной величине предшествующего 2011 г., но и показателям 2003–2004 гг. По данным Федерального казначейства об исполнении федерального бюджета, утвержденные бюджетные назначения по этой статье выполнены примерно на 3/4.

В то же время многократно выросли доходы от продажи земельных участков (в 6,8 раза), превысив по абсолютной величине (более 16,4 млрд руб.) примерно втрое прежние рекорды 2005–2006 гг. Доходы от продажи различного имущества выросли в 2,6 раза (до 20,6 млрд руб.), обновив прежний максимум, отмеченный в предыдущем, 2011 г.

В итоге поступления от продажи акций обеспечили в 2012 г. более 54% совокупных доходов из невозобновляемых источников против более 92% в 2011 г. Зато роль доходов от продажи земли и различного имущества возросла радикально. Доля первого из этих двух источников превысила 20% (в 2011 г. — 1,8%), а другого — 25% (в 2011 г. — 5,9%).

Совокупный же объем доходов федерального бюджета от приватизации (продажи) и использования государственного имущества (*табл. 44*) в 2012 г. вырос почти в 1,3 раза по сравнению с 2011 г. Их величина (около 310 млрд руб.) стала абсолютным максимумом с начала 2000-х годов.

Если говорить о структуре совокупных доходов от приватизации (продажи) и использования государственного имущества, то в целом в 2000-е годы можно констатировать преобладание поступлений из возобновляемых источников.

Из 13 лет анализируемого периода (2000–2012 гг.) по итогам только 4 лет доходы от приватизации и продажи государственного имущества оказывались однозначно большими, нежели поступления из возобновляемых источников. В 2000 г. они составили около 54% совокупных доходов, в 2003 г. — 69,5%, в 2004 г. — 58,4%. В 2011 г. доля невозобновляемых источников в структуре совокупных доходов от приватизации (продажи) и использования государственного имущества по сравнению с предыдущим годом возросла более чем в 2,5 раза (до 56,7%), превысив их половину впервые за 7 лет. Указанная величина сопоставима с результатами 2004 г., несколько уступая итогам 2003 г. (69,5%).

На протяжении же большей части указанного временного интервала доходы от приватизации и продажи имущества по своей абсолютной величине

**ТАБЛИЦА 44. СТРУКТУРА ДОХОДОВ ФЕДЕРАЛЬНОГО БЮДЖЕТА ИМУЩЕСТВЕННОГО ХАРАКТЕРА ИЗ РАЗЛИЧНЫХ ИСТОЧНИКОВ
в 2000 – 2012 гг.**

Год	Совокупные доходы от приватизации (продажи) и использования государственного имущества		Доходы от приватизации (невозобновляемые источники)		Доходы от использования государственного имущества (возобновляемые источники)	
	млн руб.	% к итогу	млн руб.	% к итогу	млн руб.	% к итогу
2000	50412,3	100,0	27167,8	53,9	23244,5	46,1
2001	39549,8	100,0	10307,9	26,1	29241,9	73,9
2002	46811,3	100,0	10448,9	22,3	36362,4	77,7
2003	135338,7	100,0	94077,6	69,5	41261,1	30,5
2004	120798,0	100,0	70548,1	58,4	50249,9	41,6
2005	97357,4	100,0	41254,2	42,4	56103,2	57,6
2006	93899,8	100,0	24726,4	26,3	69173,4	73,7
2007	105761,25	100,0	25429,4	24,0	80331,85	76,0
2008	88661,7	100,0	12395,0	14,0	76266,7	86,0
2009	36393,7	100,0	4544,1	12,5	31849,6	87,5
2010	88406,4	100,0	18677,6	21,1	69728,8	78,9
2011	240964,1	100,0	136660,1	56,7	104304,0	43,3
2012	309875,8/ 469175,8*	100,0	80911,3/ 240211,3*	26,1/ 51,2*	228964,5	73,9/ 48,8*

* С учетом средств, полученных ЦБ РФ от продажи акций Сбербанка (159,3 млрд руб.), которая наряду с оценкой совокупного удельного веса возобновляемых источников, возможно, несколько завышена ввиду того, что в бюджет она попала не целиком, а за вычетом их балансовой стоимости и суммы расходов, связанных с продажей указанных акций. Соответственно, доля возобновляемых источников, вероятно, несколько занижена.

Источник: законы об исполнении федерального бюджета за 2000–2011 гг.; Отчет об исполнении федерального бюджета на 1 января 2013 г., www.goskazna.ru; расчеты авторов.

существенно уступали поступлениям из возобновляемых источников, составляя, как правило, 21–26% совокупных доходов (2001–2002 гг., 2006–2007 гг., 2010 г.)¹.

С одной стороны, то же относится и к итогам 2012 г., когда доля невозобновляемых источников в структуре совокупных доходов от приватизации (продажи) и использования государственного имущества в 2012 г. по сравнению с предыдущим годом уменьшилась в 2,2 раза (до 26,1%), соответствуя уровню 2006 г., хотя и превышая показатели 2007–2010 гг.

Удельный вес доходов от использования государственного имущества, напротив, возрос с 43,3% в 2011 г. до почти 74% в 2012 г. По абсолютной величине этот результат является максимальным, превосходя итоги 2011 г. в 2,2 раза, тогда как доходы от приватизации (продажи) имущества оказались примерно на 40% меньше, чем в 2011 г., и на 14% меньше, чем в 2003 г. (предыдущие максимумы).

Между тем, по данным, приведенным главой Минэкономразвития РФ в выступлении на заседании российского правительства 7 февраля 2013 г., общий объем поступлений от управления имуществом в 2012 г. составил 433,6 млрд руб., из которых на поступления от приватизации пришлось 201,5 млрд руб.

Можно предположить, что последняя величина представляет собой сумму поступлений от продажи акций (43,9 млрд руб.), относимых к источникам финансирования бюджетного дефицита, и средств, полученных ЦБ РФ от продажи акций Сбербанка, в размере, определенном как разница между суммой выручки от продажи указанных акций (159,3 млрд руб.) и их балансовой стоимостью, за вычетом суммы расходов, связанных с продажей указанных акций, с соответствующим уменьшением подлежащей перечислению в федеральный бюджет части прибыли, полученной ЦБ РФ по итогам 2012 г.²

С учетом доходов от продажи акций Сбербанка через ЦБ РФ доля невозобновляемых источников в структуре совокупных доходов от приватизации (продажи) и использования государственного имущества, несколько уступив аналогичному показателю предыдущего года (56,7%), все же превысила половину (около 51%), что делает итоги 2012 г. сопоставимыми с показателями 2000 г.

При оценке бюджетного эффекта российской приватизации в последние годы необходимо принимать во внимание, что, несмотря на радикальное расширение приватизационной программы 2011–2013 гг., содержащаяся в ней прогнозная величина поступлений в федеральный бюджет осталась без

¹ Существенно большая величина (42,4%) наблюдалась только единожды (2005 г.), а наименьшим вклад невозобновляемых источников оказался в период поразившего российскую экономику кризиса (2008–2009 гг.).

² Напомним в этой связи, что часть прибыли, полученной ЦБ РФ, перечисляемая в федеральный бюджет, заносится в его доходную часть в раздел доходов от управления имуществом. По данным Федерального казначейства об исполнении федерального бюджета, на 1 января 2013 г. доход от перечисления части прибыли Центробанка составил около 166 млрд руб. против 153,1 млрд руб. в 2011 г.

изменений. По максимуму доходы от приватизации оценивались в размере около 1 трлн руб. в течение 2011–2013 гг. с учетом рыночной конъюнктуры и в случае принятия правительством РФ отдельных решений о приватизации акций крупнейших компаний, имеющих высокую инвестиционную привлекательность, а без их учета — всего лишь 6 млрд руб. в 2011 г. и по 5 млрд руб. в 2012 и 2013 гг.

Федеральный закон от 3 декабря 2012 г. № 216-ФЗ «О федеральном бюджете на 2013 г. и на плановый период 2014 и 2015 гг.» не содержит информации о конкретной величине доходов от приватизации ни в основной части, ни в приложениях, касающихся источников финансирования дефицита федерального бюджета, где в числе прочих присутствует лишь обобщенная статья по иным источникам без всякой конкретики.

То же самое можно сказать и о его проекте, вносившемся в парламент российским правительством. Лишь в пояснительной записке к документу средства, поступающие от приватизации федеральной собственности, указывались наряду с государственными заимствованиями в качестве самостоятельного источника финансирования дефицита федерального бюджета.

Было заявлено продолжение приватизации пакетов акций крупных инвестиционно привлекательных российских компаний, перечень которых в целом совпадает с содержащимся в приватизационной программе на 2011–2013 гг. (с учетом изменений и дополнений), на основании решений российского правительства при определении Правительством РФ конкретных сроков и способов приватизации с учетом конъюнктуры рынка, а также рекомендаций ведущих инвестиционных консультантов. Реализация данных мероприятий должна обеспечить поступление в федеральный бюджет средств в объеме 427,7 млрд руб. в 2013 г., 330,8 млрд руб. в 2014 г., 595,1 млрд руб. в 2015 г.

Сопоставляя указанные величины с прежними оценками Минфина России, можно отметить явное увеличение величины прогнозируемых поступлений от приватизации государственной собственности по сравнению с теми, что содержались в базовых документах ведомства двух предыдущих лет¹, не говоря уже о показателях, содержащихся в приватизационной программе на 2011–2013 гг.

В то же время относительно последних Основных направлений бюджетной политики (ОНБП) на 2013 г. и плановый период 2014 и 2015 гг., датированных 18 июля 2012 г., приватизационные поступления 2013 г. увеличены на 12,6% (против 380 млрд руб.), но в 2014 г. предполагается их снижение на 30% (против 475 млрд руб.). На этом фоне прогноз ожидаемых в 2015 г. доходов от приватизации увеличен существенно — более чем в 1,5 раза (против 385 млрд руб.).

¹ Основные направления бюджетной политики на 2011 г. и плановый период 2012 и 2013 гг., Основные направления бюджетной политики на 2012 г. и плановый период 2013 и 2014 гг.

Говорить о реальности достижения заявленных ориентиров, имея в виду конкретную величину приватизационных доходов федерального бюджета, довольно сложно, поскольку она зависит как от перечня предполагаемых к продаже активов, так и от их стоимости, что связано с процедурами оценки и конъюнктурой фондового рынка.

За весь период экономического роста приватизационные доходы федерального бюджета, как и имущественные доходы из возобновляемых источников (т. е. с учетом дивидендов по госпакетам акций, арендной платы и т. п.), только в 2011–2012 гг. превышали 100 млрд руб., хотя еще трижды (в 2003–2004 гг. и 2007 г.) наблюдалось превышение данной величины совокупными доходами от приватизации (продажи) и использования государственного имущества.

В принципе, ориентация на учет рыночной конъюнктуры и рекомендаций ведущих инвестиционных консультантов, имеющих необходимые ресурсы, опыт и деловую репутацию, при исключительности прерогатив правительства в приватизационной сфере и фактическом отсутствии стороннего контроля над приватизацией предоставляет ему возможность получить неплохое возмещение за приватизируемые активы. Действующий механизм бюджетного процесса, когда собственно текст принимаемого закона о бюджете не содержит никаких указаний на приватизацию в контексте бюджетных доходов, оставляет широкий, ничем не ограниченный простор для принятия любых решений в отношении перечня приватизируемых активов, сроков и формата их продажи.

Так, внесенные в июне 2012 г. изменения и дополнения в приватизационную программу 2011–2013 гг., касающиеся «РОСНАНО» и «Роснефти», не имеют прямого отношения к пополнению федерального бюджета, а допущение возможности направления денежных средств, поступающих от приватизации акций акционерной компании «АЛРОСА» (при координации продажи акций, находящихся в региональной и муниципальной собственности), на развитие инфраструктуры Республики Саха (Якутия) будет, скорее, способствовать уменьшению бюджетных доходов, тем более что масштабы и пропорции такого использования доходов от приватизации никак не определены.

Более того, в тексте пояснительной записки к проекту федерального закона «О федеральном бюджете на 2013 г. и плановый период 2014 и 2015 гг.» указывалось, что при формировании Резервного фонда и Фонда национального благосостояния допускается использование части дополнительных нефтегазовых доходов на замещение источников финансирования дефицита федерального бюджета по решению правительства РФ¹.

Аналогичная возможность финансового маневра была предусмотрена поправками в предыдущие федеральные бюджеты (на 2011 г. и плановый пери-

¹ Правда, в тексте принятого Закона от 3 декабря 2012 № 216-ФЗ «О федеральном бюджете на 2013 г. и на плановый период 2014 и 2015 гг.» об этом ничего не говорится.

од 2012 и 2013 гг.¹ и на 2012 г. и плановый период 2013 и 2014 гг.)², когда полученные в ходе их исполнения нефтегазовые доходы сверх определенной величины могли использоваться на замещение объемов государственных заимствований РФ и (или) поступлений от продажи акций и иных форм участия в капитале, находящихся в собственности РФ, либо на иные цели, установленные соответствующим законом³.

При этом стоит отметить подчиненную роль поступлений от приватизации для финансирования дефицита федерального бюджета, поскольку они заметно уступают средствам, предполагаемым к привлечению по государственным заимствованиям (в 2013–2014 гг. — более чем втрое, в 2015 г. — более чем вдвое).

К тому же в случае серьезного ухудшения макроэкономической ситуации (например, вследствие наступления второй волны кризиса или глобальной рецессии) реализация приватизационной программы окажется под большим вопросом.

Помимо этого, сохраняются заметные риски, связанные с недостаточной прозрачностью приватизационных процессов, отсутствием должной транспарентности в отношении планов и подходов к приватизации крупных компаний, публичного объяснения мотивов (аргументов) в пользу принятия государством тех или иных решений. Принимая во внимание всегда острую и противоречивую реакцию на приватизацию крупных компаний, последнее представляется особенно важным с тем, чтобы «правила игры», взаимные обязательства государства и покупателей были ясны для гражданского общества. Существенным недостатком является отсутствие проработки потенциальных эффектов приватизации с учетом ее целесообразности как таковой, альтернативных издержек, возможных рисков и влияния на развитие отдельных рынков, отраслей, регионов, экономики страны в целом.

Выводы

Материальной основой государственного сектора выступает основная часть имущества, находящегося в собственности органов публичной власти на федеральном и региональном уровнях, которое используют хозяйствующие субъекты определенных категорий.

¹ В редакции Федерального закона «О федеральном бюджете на 2011 г. и плановый период на 2012 и 2013 гг.» от 13 декабря 2010 г. № 357-ФЗ (с изменениями и дополнениями, внесенными Законом от 1 июня 2011 г. № 105-ФЗ).

² В редакции Федерального закона «О федеральном бюджете на 2012 г. и плановый период на 2013 и 2014 гг.» от 30 ноября 2011 г. № 371-ФЗ (с изменениями, внесенными Законом от 5 июня 2012 г. № 48-ФЗ, которым была повышена пороговая величина, при превышении которой возможно указанное использование нефтегазовых доходов).

³ Последнее касается только бюджета 2012 г. (дополнения, внесенные Законом от 28 июля 2012 г. № 127-ФЗ).

Утвержденное в целях статистического наблюдения определение государственного сектора включает в его состав государственные унитарные предприятия, государственные учреждения, хозяйственные общества, в уставном капитале которых более 50% акций (долей) находятся в государственной собственности, а также хозяйственные общества, в уставном капитале которых более 50% акций (долей) находятся в собственности хозяйственных обществ, относящихся к государственному сектору (с 2003 г.). За этими рамками остаются разнообразные ситуации участия унитарных предприятий в капитале хозяйственных обществ, присутствия в нем совокупной мажоритарной доли нескольких субъектов госсектора, каждый из которых располагает меньшей долей, а также осуществления корпоративного контроля с помощью инструментария, не предполагающего обязательного наличия позиции мажоритарного акционера.

Мониторинг состава государственного сектора, проводимый Росстатом, показывает, что основными тенденциями изменений в его составе за 2000-е годы (2001–2012 гг.) стали:

- уменьшение на 13% общего числа организаций государственного сектора экономики;
- сокращение более чем вчетверо количества ГУПов, доля которых в общем числе организаций госсектора составила около 7% против примерно 29% в 2001 г.;
- увеличение на 12,3% количества госучреждений, которые на протяжении всего анализируемого периода оставались самой многочисленной группой организаций государственного сектора, причем их доля за этот период выросла с 65 до 84%;
- сокращение количества хозяйственных обществ с мажоритарной долей государства в капитале более чем на 27% при незначительном изменении их удельного веса в общем числе организаций госсектора (с 6,3 до 5,2%);
- удвоение (по сравнению с серединой 2003 г.) количества хозяйственных обществ, в уставном капитале которых более половины акций (долей) находятся в собственности хозяйственных обществ, относящихся к государственному сектору, доля которых составила 3,5%;
- сокращение количества организаций федеральной собственности при возрастании количества организаций, относящихся к собственности субъектов РФ, которые стали преобладать в общем числе организаций государственного сектора по формам собственности (около 68% на начало 2013 г. при удельном весе федеральных организаций менее 28% и незначительной доле организаций государственного сектора, относящихся к собственности, находящейся в совместном ведении и РФ, и ее субъектов, а также хозяйственных обществ, в уставном капитале которых более половины акций (долей) находятся в собственности хозяйственных обществ, относящихся к государственному сектору).

При этом стоит отметить, что только сокращение числа ГУПов и общего числа организаций федеральной собственности носило постоянный и неуклонный характер, тогда как динамика количества хозяйствующих субъектов прочих организационно-правовых форм и организаций, относящихся к собственности субъектов РФ, носила разнонаправленный характер. Вероятно, это является отражением наиболее очевидных тенденций имущественной политики государства в 2000-е годы, выраженных в расширении масштаба акционирования унитарных предприятий и разграничении полномочий между различными уровнями публичной власти вкуче с проведением административной реформы на федеральном уровне. Тем не менее можно констатировать, что число и госучреждений, и хозяйственных обществ с мажоритарной долей государства после прохождения нескольких пиковых значений после 2006–2007 гг. имеет более или менее выраженную тенденцию к уменьшению. То же самое относится и к общему числу организаций, относящихся к собственности субъектов РФ.

Данные по учету федеральной собственности в целом подтверждают указанные тенденции, свидетельствуя о явном сокращении числа коммерческих организаций федеральной собственности за 2000-е годы.

К началу 2013 г. масштаб государственных активов на федеральном уровне намного меньше, чем в 1999 г.: порядка 1,8 тыс. государственных унитарных предприятий против почти 13,8 тыс. (сокращение в 7,7 раза), более 2,3 тыс. акционерных обществ с государственным участием против около 3,9 тыс. (сокращение на 40%, при уменьшении масштабов применения специального права «золотая акция» более чем в 5 раз), 20,2 тыс. учреждений против 23,1 тыс. (сокращение на 12%).

Отражением таких изменений в составе государственного сектора стали сдвиги в структуре федерального имущества по категориям правообладателей в конце 2000-х годов. Более половины всех объектов движимого и недвижимого имущества закреплено на праве оперативного управления, используемого в основном для функционирования учреждений, причем их удельный вес имеет тенденцию к росту. Доля имущества, закрепленного на праве хозяйственного ведения, характерного для сегмента унитарных предприятий, напротив, снижается, хотя и занимает второе место в общей совокупности объектов федерального имущества. Наименьший же удельный вес в ней занимает имущество, составляющее государственную казну РФ. Завершение формирования реестра государственного имущества в 2010 г. позволило также получить представление о его видовой структуре, в которой преобладают объекты недвижимости. Второй по значимости группой является движимое имущество, наименьшую долю составляют земельные участки.

Важные изменения произошли за 2000-е годы в структуре федеральных пакетов акций.

За счет резкого возрастания доли полных пакетов (все 100% акций) вследствие акционирования унитарных предприятий удалось преодолеть унаследованный от периода денежной приватизации конца 1990-х годов явный

перекос в пользу удельного веса пакетов акций, которые не обеспечивали государству должную степень контроля над компаниями. И к началу 2007 г. совокупная доля АО, где государство как акционер могло осуществлять полноценный корпоративный контроль вследствие обладания контрольным пакетом акций или всем капиталом компании, впервые с конца 1990-х годов превысила половину всех хозяйственных обществ с его участием.

В последующие годы в этом отношении наблюдались противоречивые тенденции. По состоянию на конец 2011 г. государство могло осуществлять мажоритарный или полный контроль в 61,4% всех компаний (уровень начала 2008 и 2009 гг.) против почти 67% годом ранее. Такой сдвиг произошел за счет снижения в общей структуре федеральных пакетов акций (долей участия) долей полных, мажоритарных и блокирующих пакетов акций. В то же время удельный вес миноритарных (до 25% капитала) пакетов значительно выросла за счет возрастания доли мельчайших (менее 2% капитала). В итоге при увеличении числа полных пакетов акций по сравнению с концом 1990-х годов более чем вчетверо абсолютное количество миноритарных пакетов уменьшилось лишь на 5%, тогда как число мажоритарных пакетов сократилось в 4 раза, а блокирующих — почти в 6 раз. Тенденция возрастания доли миноритарных и особенно мельчайших пакетов акций в период кризиса и посткризисный период вызывает вопросы. Ее негативный характер достаточно очевиден, поскольку размер таких пакетов не позволяет государству ни рассчитывать на выгодную продажу, ни обеспечивать должную степень контроля над компаниями.

Что касается оценки изменений в отраслевой структуре основных хозяйствующих субъектов государственного сектора на федеральном уровне в 2000-е годы, то она затрудняется наличием в структуре на начало 2010 г. непроизводственной сферы, которая не выделялась в структуре 8 годами ранее.

Тем не менее применительно и к унитарным предприятиям, и к АО, акции которых находятся в федеральной собственности, можно говорить о повышении совокупного удельного веса непроизводственной сферы и группы прочих отраслей за счет сокращения присутствия базовых отраслей сферы материального производства (промышленности, строительства и т. п.). В структуре субъектов обеих организационно-правовых форм наиболее весомым является представительство именно организаций непроизводственной сферы (39–40%). За ней следует промышленность — более 18% всех ФГУПов и около 23% указанных АО. Специфической чертой сдвигов в структуре АО, акции которых находятся в федеральной собственности, стало рекордное повышение доли сельского хозяйства, которое является третьей по значимости отраслью в структуре как унитарных предприятий (примерно 11,7%), так и АО, акции которых находятся в федеральной собственности (около 13,5%).

Переходя к роли государственного сектора в российской экономике, следует сказать, что, по данным официальной статистики, на протяжении всех 2000-х годов его доля по большинству показателей была незначительной,

не превышая 15–20%. Чуть более весомой она была по инвестициям в основной капитал (20–25%) и занятости (около 25%), но по-настоящему значимыми исключениями являлись только транспортные перевозки (70–90%) и внутренние затраты на исследования и разработки (около 70%).

В 2007–2008 гг. по сравнению с 2004–2005 гг. наблюдалось заметное повышение удельного веса государственного сектора в добыче полезных ископаемых (прежде всего топливно-энергетических), в грузоперевозках, был отмечен некоторый рост по услугам связи, внутренним затратам на исследования и разработки и инвестициям. В последующие годы, когда российская экономика функционировала в условиях кризиса и проходила стадию посткризисного восстановления (2009–2012 гг.), эта тенденция распространилась на производство и распределение электроэнергии, газа и воды, предоставление платных услуг населению. Однако все эти сдвиги носили весьма ограниченный характер, явно не позволяющий сделать вывод о том, что расширение доли госсектора привело к радикальному изменению отношений собственности в экономике в целом.

Если рассматривать ситуацию более детально, то всего по нескольким видам деятельности удельный вес госсектора являлся преобладающим (грузовые и пассажирские перевозки по железной дороге, лесовосстановление). В большинстве же остальных случаев речь идет об удельном весе менее 20%, за исключением ряда позиций, где доля госсектора все равно не превышала половину совокупных объемов. В разрезе видов экономической деятельности несколько более высокой долей госсектора выделяются производство кокса и нефтепродуктов, транспортных средств и оборудования, электрооборудования, электронного и оптического оборудования, целлюлозно-бумажное производство, издательская и полиграфическая деятельность, а также производство отдельных видов сельскохозяйственной продукции, предоставление транспортных, санаторно-оздоровительных, медицинских, образовательных услуг.

При всем этом необходимо отметить, что вышеуказанные данные следует рассматривать, скорее, в качестве минимальных ввиду сложности оценки удельного веса государственного сектора по причинам: (1) возможной неполноты учета собственности органов публичной власти, (2) невозможности объективной и надежной оценки опосредованного влияния на состояние имущественных отношений со стороны государства по результатам принимавшихся в 2008–2009 гг. антикризисных мер и (3) ограниченной достоверности данных Росстата в условиях многоступенчатой системы корпоративного контроля во многих государственных компаниях, включающей несколько уровней (по аналогии с частными). Однако эти факторы в основном имеют отношение к косвенному, требующему специального измерения присутствию государства в экономике и не противоречат безусловно реализовавшейся на протяжении всех 2000-х годов тенденции сжатия прямого государственного участия в хозяйственной деятельности.

Продолжение денежной приватизации оставалось в 2000-е годы значимой характеристикой состояния отношений собственности в стране, являясь одним из направлений деятельности российского правительства в истекшее десятилетие.

Важным событием в этой области стало принятие в конце 2001 г. нового, третьего по счету с момента начала радикальных рыночных реформ закона о приватизации. В его основе лежали новая методология инициирования и планирования приватизации, основанная на идее как можно большей свободы действий правительства и органов исполнительной власти, расширение инструментария приватизации с ориентацией на возможность продажи неликвидных активов, вовлечение в приватизацию земельных участков под предприятиями и объектов интеллектуальной собственности.

На протяжении почти всего завершившегося десятилетия российским правительством ежегодно утверждались обширные Прогнозные планы (программы) приватизации федерального имущества на очередной год, включающие в общей сложности многие сотни федеральных государственных унитарных предприятий и пакетов акций (долей) в хозяйственных обществах самой различной отраслевой принадлежности.

Официальная статистика показывает существенное увеличение масштабов приватизации, которые стали сопоставимы с показателями периода денежной приватизации в середине 1990-х годов. Переход к экономическому росту оживил спрос на некоторую часть государственного имущества, которое не пользовалось спросом в период трансформационного спада. Можно предположить, что этому способствовало вступление в силу нового закона о приватизации 2001 г., хотя удельный вес активов, сменивших форму собственности при помощи новых способов, узаконенных этим документом, был невелик, если иметь в виду, что данные Росстата охватывают в основном стадию первичной приватизации предприятий и объектов, относившихся к собственности регионов и муниципалитетов.

На федеральном уровне, где государство являлось собственником наиболее весомых и привлекательных активов общественного сектора, в 2003–2005 гг. наблюдался формальный прогресс в сфере приватизации по количеству проданных пакетов акций (до 500–600 штук ежегодно) и решений о преобразовании ФГУПов (более 700 ед. в 2005 г.). В дальнейшем возобладала тенденция к сокращению. После 2003–2005 гг., которые оказались локальным пиком приватизации в 2000-е годы, их темпы пошли на спад, что наглядно продемонстрировали итоги 2006–2009 гг.

В целом приватизационный процесс характеризовался следующими *основными тенденциями*¹.

Во-первых, запланированная приватизация унитарных предприятий происходит (за редчайшим исключением) путем акционирования (корпоратизации), т. е. сначала унитарное предприятие преобразуется в акционерное об-

¹ Отчасти они относятся и к приватизационному процессу на локальном уровне.

щество, лишь затем (как правило, за пределами данного финансового года) продаются его акции (возможно, далеко не все).

Во-вторых, объектом продажи до 2007 г. являлись в основном миноритарные и блокирующие пакеты акций средних по размеру компаний, не имеющих большого значения в масштабах российской экономики в целом, что существенно снижало их привлекательность и интерес к ним. Справедливости ради стоит отметить, что в середине 2000-х годов на пике приватизации, совпавшем с переходом российской экономики к инвестиционному росту на основе высоких нефтяных цен, вопреки устоявшемуся мнению наиболее успешно продавались именно миноритарные пакеты акций. По итогам 2008 г. можно констатировать состоявшийся поворот в сторону продажи полных (100%) пакетов, однако этот результат достигнут при значительном сокращении общего количества проданных пакетов акций.

В структуре проданных пакетов акций, исходя из примененных способов приватизации, большую роль стали играть новые методы, появившиеся после вступления в силу закона 2001 г. (продажа посредством публичного предложения и без объявления цены), на долю которых приходилось более 40–50% совершенных сделок. С начала 2000-х годов перестал использоваться коммерческий конкурс с инвестиционными и (или) социальными условиями, а с середины 2000-х годов были отменены специализированные аукционы. Распространение закрытых аукционов было сведено к минимуму. Соответственно, гораздо чаще стали использоваться открытые аукционы.

После ряда сделок по продаже уже в 2000-х годах находившихся в федеральной собственности контрольных или близких к этому пакетов акций ряда крупных и значимых компаний общероссийского значения основным объектом приватизационных процедур закономерно стали гораздо менее ликвидные активы, спрос на многие из которых если и возможен, то только в условиях экономического роста, а не кризиса, как это было в 1990-е годы.

Если говорить об отраслевых приоритетах инвесторов в ходе приватизации, то объектом их постоянного внимания были агропромышленный и строительный комплексы, а также непромышленная сфера. Вместе с тем в период начала кризиса в 2008 г. по сравнению с 2004–2005 гг. явно перестали пользоваться спросом оборонно-промышленный комплекс, машиностроение, кредитные организации.

В-третьих, фактические масштабы акционирования ФГУПов и продажи федеральных пакетов акций заметно отставали от запланированных. Причины этого заключаются в низкой привлекательности предлагаемых к реализации пакетов акций ввиду их размера и отраслевой принадлежности, объективно длительных сроков процедуры акционирования унитарных предприятий, сложностей в администрировании этого процесса (сопротивление менеджмента, межведомственные противоречия, параллельное создание интегрированных структур и т. д.).

В-четвертых, серьезное смещение акцентов в сторону усиления влияния государства в сфере отношений собственности по сравнению с периодом

1990-х годов нашло отражение и в приватизационной политике. В двух последних по времени принятия Прогнозных планах (программах) приватизации на 2009 и 2010 гг. в качестве новых задач приватизационной политики стали фигурировать проведение структурных преобразований в соответствующих отраслях экономики и создание интегрированных структур в стратегических отраслях экономики.

Как и можно было предполагать, бюджетная эффективность денежной приватизации тесно связана с макроэкономической ситуацией в стране и конъюнктурой на мировых рынках. Благоприятная до начала финансово-экономического кризиса 2008–2009 гг. конъюнктура мировых цен на энергоносители (прежде всего на нефть) способствовала крупным поступлениям в федеральный бюджет при продаже пакетов акций нескольких российских нефтяных компаний. Приватизационные сделки с государственными активами в других отраслях явно уступали им.

В 2000-е годы получила продолжение политика интеграции государственных активов (как унитарных предприятий, так и пакетов акций, долей в хозяйственных обществах) посредством создания холдинговых структур, фокус которой сместился с топливно-энергетического комплекса в 90-е годы на оборонную промышленность и ряд других отраслей, ориентированных на внутренний рынок. Новым этапом в развитии интегрированных структур в 2007 г. стало создание 6 государственных корпораций, имеющих правовой статус, отличный от традиционно создаваемых холдингов в форме ОАО, причем некоторые из них призваны консолидировать принадлежащие государству активы.

Финансово-экономический кризис самым негативным образом сказался на динамике приватизационного процесса в 2008–2009 гг., повлияв как на количество трансакций, так и на их результативность. Число приватизированных унитарных предприятий и проданных пакетов акций на федеральном уровне в 2008 г. по сравнению с пиком приватизации (2003–2005 гг.) сократилось более чем втрое (примерно до 200 ед.), а доходы от приватизации оказались минимальными за все 2000-е годы.

Вместе с тем следует отметить, что кризис стимулировал обсуждение возможности запуска новой «большой приватизации», вновь высветив проблемы определения границ государственного сектора в российской экономике и его управляемости.

В течение 2010 г. задача приватизации являлась одной из приоритетных в деятельности правительства РФ. В этот период была существенно расширена база для приватизации за счет как масштабного сокращения перечня стратегических предприятий и организаций, так и расширения прогнозного плана приватизации. Характер сокращения перечня стратегических предприятий и организаций существенно отличался от ранее проводившихся сокращений:

- 1) формирование интегрированных структур уже не являлось основным «лейтмотивом» исключения организаций из перечня;

- 2) среди исключенных из перечня организаций заметно преобладали АО, причем в основной массе — акционерные общества, размер участия государства в капитале которых составлял менее 50%;
- 3) существенная часть исключенных из перечня организаций связана с транспортом и соответствующей инфраструктурой.

Существенные изменения были внесены в закон о приватизации, при этом появились принципиально новые нормы. К числу наиболее *важных новаций* в сфере регулирования приватизации можно отнести:

- переход на среднесрочное планирование приватизации федерального имущества;
- предоставление правительству РФ права принимать решения о приватизации государственного имущества вне рамок «стандартных» процедур, определенных законом о приватизации;
- определение возможности передачи правительством РФ функций продавца приватизируемого федерального имущества юридическим лицам;
- расширение допустимых способов приватизации крупных компаний, в том числе на основе внесения государственного имущества в качестве вклада в уставные капиталы акционерных обществ;
- упрощение приватизации некрупных объектов федерального имущества;
- расширение доступа потенциальных покупателей к участию в приватизации;
- существенное расширение требований к обеспечению прозрачности процедур приватизации.

Рассматривая в целом новации в рамках закона о приватизации, можно отметить, что они достаточно четко подчинены решению двух задач: (1) расширения условий, возможных механизмов приватизации крупных и сверхкрупных компаний госсектора и (2) осуществления масштабной приватизации достаточно широкой совокупности относительно небольших компаний. Судя по принятым нормам, в отношении приватизации крупных компаний акцент сделан на «индивидуальные» решения, но даже общие рамки для принятия таких решений пока нормативно не определены, при этом существенно усилена роль и расширены полномочия правительства РФ в принятии таких решений.

Наиболее спорной и неясной является новация, связанная с предоставлением правительству РФ права принимать решения о приватизации государственного имущества вне рамок «стандартных» процедур, определенных законом о приватизации. Особенно если это будет связано с прямой продажей пакетов акций существующим акционерам. Определенные вопросы вызывает расширение круга продавцов государственного и муниципального имущества за счет частных организаций и перехода к определению его стоимости исключительно на основе деятельности оценщиков.

Начало нового этапа приватизации достаточно четко соотносилось с декларируемым структурным реформированием и модернизации экономики, улучшения конкурентной среды и привлечения инвестиций, реструктуризации и развития предприятий. Однако в последующем, особенно во второй половине 2010 г., все большее внимание стало уделяться роли приватизации в формировании дополнительных доходов бюджета. Это стало следствием усилившихся сомнений в перспективах быстрого посткризисного роста российской экономики, увеличения бюджетных расходов социальной направленности и соответственно обострения проблемы бюджетного дефицита в ближайшие годы.

Данное смещение акцентов закономерно сочеталось с усилением внимания к приватизации дорогих и ликвидных пакетов акций: крупных финансовых структур, банков, нефтяных компаний. Несмотря на расширение перечня планируемых к приватизации крупных компаний, государство, сокращая долю своего участия в капитале этих компаний, тем не менее первоначально не планировало отказаться от контроля за крупными компаниями, по крайней мере, в краткосрочной перспективе.

Процесс формирования планов приватизации, обсуждения условий приватизации крупных компаний представляется весьма ситуативным. По отдельным крупным компаниям шла и продолжается межведомственная борьба относительно сроков и масштабов их приватизации. Несмотря на декларируемый принцип открытости приватизации на всех этапах, собственно процессы обсуждения перечня крупных компаний, планируемых к приватизации, и способов их приватизации остаются малопрозрачными, а принимаемые решения недостаточно и (или) редко официально аргументируются государством.

При этом практически полностью игнорируются аспекты целесообразности приватизации, сравнительной экономической и аллокационной эффективности государственного и частного секторов, что создает дополнительные риски в случае приватизации крупных компаний, обладающих достаточной силой для того, чтобы определять ситуацию на рынке и повышать доходность за счет злоупотребления своим положением.

Пока сохраняется ряд существенных *рисков* для решения структурных задач в ходе приватизации, в числе которых:

- неразвитость законодательных процедур приватизации крупных компаний и расширение условий для «индивидуализированного» подхода к приватизации крупных объектов государственного имущества;
- введение существенных формальных и неформальных ограничений для участия в приватизации «внешних» инвесторов, создание преференций для отдельных приобретателей;
- расширение государственных и квазигосударственных структур в ходе приватизации на основе такого способа приватизации, как внесение государственного имущества в уставные капиталы открытых акционерных обществ;

- ограниченность привлечения частных ресурсов, сокращение «горизонта планирования» со стороны новых собственников и менеджеров, опосредованное использование в процессе приватизации средств бюджета и госбанков, в том числе выделенных ранее в ходе антикризисных мероприятий;
- конкуренция на уровне власти различных подходов к приватизации и расширение условий для «теневой» борьбы интересов.

В формировании и реализации государственной политики в сфере приватизации проявились *два системных приоритета*: «структурный» и «бюджетный».

Первый приоритет ориентирован на среднесрочную перспективу, связан с созданием условий для развития приватизируемых компаний, с их реформированием, с существенным снижением доли государства в экономике. Однако его реализация может сочетаться с существенными рисками, связанными с недостаточной прозрачностью процессов продажи имущества стратегическим инвесторам, с нечеткостью взаимных обязательств государства и покупателей, с неясностью механизмов обеспечения выполнения таких обязательств.

Второй приоритет предполагает большую открытость приватизации, привлечение широкого круга потенциальных покупателей, в том числе зарубежных, сокращение барьеров для участия в приватизации, существенное уменьшение масштабов «безденежной приватизации» (в виде внесения федерального имущества в качестве вкладов в уставные капиталы акционерных обществ). Этот же приоритет может оказаться значимым стимулом к запуску приватизационных процессов на региональном и местном уровнях. Для реализации этого приоритета не столь важно, насколько реально сокращается уровень контроля со стороны государства за крупными компаниями (по крайней мере, в краткосрочной перспективе), осуществляется привлечение инвестиционных ресурсов для развития компаний.

При всей внешней привлекательности «структурного» приоритета наиболее значимым барьером в его практической успешной реализации станет отсутствие долгосрочных и прозрачных «правил игры» во взаимодействии государства и бизнеса. В связи с этим более сбалансированным по преимуществам и рискам в краткосрочной перспективе представляется «бюджетный» подход. Если будет обеспечен существенный прогресс в развитии институциональной среды, то в среднесрочной перспективе появятся предпосылки для усиления структурной направленности приватизации.

Необходимо учитывать, что при прекращении участия государства в капитале крупных компаний, в том числе инфраструктурных, недостаток законодательного регулирования специфики их деятельности неизбежно станет замещаться вмешательством представителей государства в принимаемые хозяйственные решения. В связи с этим для расширения возможностей государства по отказу от контроля в крупных компаниях важно повысить ка-

чество законодательного регулирования в соответствующих сферах деятельности, секторах экономики.

Для повышения вклада приватизации в обеспечение долгосрочного развития экономики особое значение имеют разработка и реализация комплекса мер, лежащих в смежных с приватизацией областях, включая корпоративное управление и регулирование иностранных инвестиций, прежде всего в стратегические сектора экономики.

Целесообразны меры по существенному нормативному развитию такого способа приватизации, как продажа акций по результатам доверительного управления. Этот способ позволяет вывести государство из управления отдельными компаниями при сохранении в течение периода действия указанной процедуры самих акций в государственной собственности, предоставляя при этом возможности определения некоторых ключевых задач развития бизнеса в рамках доверительного управления.

В рамках государственной политики в сфере приватизации сейчас особенно очевидна низкая прозрачность планов и решений в отношении крупных объектов государственной собственности. В интересах снижения рисков скрытого лоббирования различных решений важно, чтобы позиции министерств и ведомств по этим вопросам были более открыты, а принимаемые итоговые решения достаточно детально и публично аргументировались.

Понятно, в связи с тем что необходимо обеспечить динамику практических решений в сфере приватизации, а также запуск первых крупных приватизационных сделок, не всегда удается предварительно четко проработать соответствующие условия. Параллельно идет обсуждение различных подходов, но в дальнейшем требуется активизировать усилия для придания правилам проведения приватизации большей транспарентности.

Для повышения предсказуемости государственной политики в сфере приватизации, лучшего согласования с другими действиями важно разработать концепцию приватизации на среднесрочный период, в которой должны быть определены ключевые принципы приватизации, особенности отчуждения различных видов имущества, установлены некоторые стратегические ориентиры по уровню государственного (не только федерального) участия в отдельных отраслях экономики, что является весьма нетривиальной задачей с учетом небольшого удельного веса государственного сектора, фиксируемого в официальной статистической отчетности, его предположительной концентрации на нижних этажах «агентских цепочек» внутри конкретных компаний, а также формально негосударственного характера собственности на активы государственных корпораций.

Для того чтобы предотвратить разрастание госсектора на основе остающихся в государственной собственности компаний, необходимыми представляются следующие меры.

Во-первых, требуется существенно ограничить возможности компаний с государственным участием по приобретению новых активов в рамках приватизации.

Во-вторых, в отношении интегрированных структур, формирование которых государством не завершено, целесообразно определить пределы присутствия частных инвесторов в капитале головной и дочерних компаний холдинга, включая возможность дальнейшей приватизации.

В-третьих, необходимо тем или иным образом зафиксировать обязательства крупных госкомпаний по выводу непрофильных активов при обязательном определении возможных направлений и пропорций использования доходов от их реализации, а также набор поведенческих требований в отношении дальнейшего развития таких компаний по основному профилю деятельности.

Наряду с активизацией процессов приватизации государственной собственности важно продолжать планомерные усилия по совершенствованию корпоративного управления в компаниях с государственным участием. Требуется дальнейшее вовлечение независимых директоров в процессы управления компаниями с участием государства, уточнение требований к таким директорам, определение стратегических задач и основных целевых «вех» в деятельности ключевых компаний госсектора. Соображения эффективности требуют того, чтобы государственное присутствие в экономике в аспекте отношений собственности было приведено в соответствие с реальными управленческими возможностями государства. Из этого вытекает, что приоритет в его действиях должен отдаваться усилиям по оптимизации структуры имеющихся активов, повышению эффективности управления уже существующими государственными компаниями путем определения их места в системе государственных приоритетов, обеспечению прозрачности финансовых потоков, распространению в них лучшей практики и стандартов корпоративного управления.

Итоги реализации приватизационных программ 2010–2012 гг. указывают на существенную интенсификацию приватизационного процесса в рамках его классической модели. Количественный показатель продажи федеральных пакетов акций после явного провала в 2009–2010 гг. в 2011 г. вернулся на докризисный уровень, все же уступая максимальным показателям середины 2000-х годов. Гораздо более скромной оказалась динамика приватизации ФГУПов. Вместе с тем можно говорить о весьма неплохой финансовой результативности приватизационного процесса в 2011–2012 гг., в достижение которой основную лепту внесли подключение юридических лиц (инвестиционных консультантов) и продажа пакетов акций крупнейших российских госбанков, а также компаний транспорта и транспортной инфраструктуры, предварительно исключенных из перечня стратегических организаций. Величина доходов федерального бюджета от приватизации (продажи) выросла многократно по сравнению с периодом кризиса, превысив предыдущий максимум (2003 г.).

Дальнейшее раскрытие всего потенциала обновленной в 2010–2011 гг. нормативно-правовой базы российской приватизационной модели зависит от того, удастся ли должным образом минимизировать риски, связан-

ные с такой фоновой проблемой приватизационного процесса в России, как низкий уровень его прозрачности и определенности во взаимоотношениях государства и бизнеса, дифференцировать применяемые подходы и инструментарий в зависимости от специфики конкретных активов и характера текущей экономической ситуации, адекватно определить границы присутствия государства в экономике с учетом сложности данного вопроса, обусловленной выбором тех или иных показателей, и мирового опыта (наличие обширного госсектора в ряде развитых стран в период, когда они находились на стадии, соответствующей сегодняшней России, большая — а на определенных временных интервалах ведущая — роль государственного сектора на протяжении всего послевоенного периода в экономике стран так называемой группы БРИК, с которыми приходится конкурировать России, неоднозначные последствия приватизации в ряде стран «третьего мира» и переходных экономик).

ПРИЛОЖЕНИЕ

ТАБЛИЦА 1. НАИБОЛЕЕ КРУПНЫЕ ПРИВАТИЗАЦИОННЫЕ СДЕЛКИ ПО ПРОДАЖЕ ФЕДЕРАЛЬНЫХ ПАКЕТОВ АКЦИЙ В 2001–2005 ГГ.

Наименование АО	Реализованный пакет, % уставного капитала	Сумма сделки, млн руб.	Период
<i>Приватизационные сделки суммой свыше 10 млрд руб.</i>			
НГК «Славнефть»	74,95	59 148,0	2002
Нефтяная компания «ЛУКОЙЛ»	7,59	58 092,0	2004
Нефтяная компания «ЛУКОЙЛ»	5,9	24 567,5	2002
Магнитогорский металлургический комбинат (г. Магнитогорск, Челябинская область)	17,84	21 928,0	2004
<i>Приватизационные сделки суммой от 1 до 10 млрд руб.</i>			
Восточная нефтяная компания	36,817	6 839,56	2002
Угольная компания «Кузбассуголь» (Кемеровская область)	40% + 39,73%*	5 265,86	2001
«Полиэф» (г. Благовещенск, Башкортостан)	100,0	3 038,0	2005
Кирово-Чепецкий химический комбинат имени Б. П. Константинова (г. Кирово-Чепецк, Кировская область)	19,85	1 488,0	2004
Росгосстрах	9%+39%+1%*	1 226,36	2001
<i>Приватизационные сделки суммой от 500 млн до 1 млрд руб.</i>			
«Галоген» (г. Пермь)	50,8	830,0	2005
Туапсинский морской торговый порт	24,0 + 1 акция	794,62	2002
НК «НОРСИ-ОЙЛ»	45,36% + 40%*	768,05	2001

Продолжение табл. 1

Наименование АО	Реализованный пакет, % уставного капитала	Сумма сделки, млн руб.	Период
Невинномысский «Азот» (Ставропольский край)	21,38	744,53	2001
«Авиационные линии Кубани» (г. Краснодар)	51,0	729,0	2004
Угольная компания «Кузнецкуголь» (Кемеровская область)	40,33%+20,35%+8,41%*	650,41	2001
ОАО «Слава» (Второй часовой завод) (г. Москва)	37,6	657,0	2005
Востсибуголь (Иркутская область)	27,62	618,85	2001
<i>Приватизационные сделки суммой от 200 млн до 500 млн руб.</i>			
Ковдорский горно-обогатительный комбинат (Мурманская область)	24,8	492,34	2001
Западно-Сибирский металлургический комбинат (Кемеровская область)	23,79	463,35	2002
«ЛУКОЙЛ-Нижегороднефтеоргсинтез»	66,67	401,37	2002
Савинский цементный завод (Архангельская область)	25,0	370,0	2005
Морской порт Санкт-Петербург	20,0	328,9	2005
НАК «Азот»	9,05	321,73	2002
Ордена Трудового Красного Знамени хлебозавод имени В. П. Зотова (г. Москва)	100,0	315,0	2004
Мурманский морской торговый порт	22,0	282,18	2002
Владивостокский морской торговый порт	20,0	264,7	2005
ВСУМ (г. Москва)	64,5	253,0	2005
Гостиничный комплекс «Жемчужина» (г. Сочи)	49,0	251,0	2004

Окончание табл. 1

Наименование АО	Реализованный пакет, % уставного капитала	Сумма сделки, млн руб.	Период
Гостиничный комплекс «Шереметьево-2» (г. Москва)	51,14	242,0	2004
Соломбальский целлюлозно-бумажный комбинат (Архангельская область)	20,0	222,99	2001
Гукувголь (Ростовская область)	40,85	221,16	2002
Хлебозавод № 6 (г. Москва)	49,0	217,0	2004
Оздоровительный комплекс «Софрино» (Московская область)	100,0	207,9	2005
Стойленский горно-обогатительный комбинат (г. Старый Оскол, Белгородская область)	2,735	201,0	2004
<i>Приватизационные сделки суммой от 100 млн до 200 млн руб.</i>			
Новокузнецкий алюминиевый завод (Кемеровская область)	14,0	176,72	2001
Электростальский завод тяжелого машиностроения (г. Электросталь, Московская область)	36,44	175,7	2005
Банк Москвы	0,2584	174,8	2005
«Оренбургеология» (Оренбургская область)	15,5	156,74	2001
Московское речное пароходство	21,3	131,44	2001

* Продажа осуществлялась несколькими траншами указанной величины.

ТАБЛИЦА 2. НАИБОЛЕЕ КРУПНЫЕ ПРИВАТИЗАЦИОННЫЕ СДЕЛКИ ПО ПРОДАЖЕ ФЕДЕРАЛЬНЫХ ПАКЕТОВ АКЦИЙ В 2007–2009 ГГ.

Наименование АО	Реализованный пакет, % уставного капитала	Сумма сделки, млн руб.	Период
<i>Приватизационные сделки суммой от 500 млн до 1 млрд руб.</i>			
Сибирское управление по строительству скважин (СУСС) (Ямало-Ненецкий автономный округ)	100	741	2007
Аэропорт Роцино (г. Тюмень)	100	610	2007
«Ростерминалуголь» (Ленинградская область)	25,12	573,0	2008
<i>Приватизационные сделки суммой от 200 млн до 500 млн руб.</i>			
Самарский ипподром	100	370,318	2008
«Стройполимеркерамика» (Калужская область)	30,99	270,3	2007
<i>Приватизационные сделки суммой от 100 млн до 200 млн руб.</i>			
Тобольский речной порт (Тюменская область)	25,5	188,456	2009
Гипромясомолпропром (г. Санкт-Петербург)	100	188,380	2009
Омский институт по проектированию предприятий нефтеперерабатывающей и нефтехимической промышленности	38	177,0	2007
Белгородская областная типография	100	137,977	2007
«347 Военпроект» (г. Самара)	100	134,262	2007
Гидрометаллургический завод (Ставропольский край)	100	123,7	2009
Новосибирская геологопоисковая экспедиция	100	115,0	2007
«Кузбассгражданпроект» (Кемеровская область)	100	113,364	2008

ТАБЛИЦА 3. НАИБОЛЕЕ КРУПНЫЕ ПРИВАТИЗАЦИОННЫЕ СДЕЛКИ ПО ПРОДАЖЕ ФЕДЕРАЛЬНЫХ ПАКЕТОВ АКЦИЙ В 2010–2012 ГГ.

Наименование АО	Реализованный пакет, % уставного капитала	Сумма сделки, млн руб.	Период
<i>Приватизационные сделки суммой свыше 10 млрд руб.</i>			
Сбербанк	7,58	159 300,0	2012
Банк ВТБ	10	95 600,0	2011
«СГ-Транс»	100	22 770,0	2012
Ванинский морской торговый порт (Хабаровский край)	55	15 500,0	2012
«Апатит»	26,67 (20)	11 100,0	2012
<i>Приватизационные сделки суммой от 1 млрд до 10 млрд руб.</i>			
Ростосстрах	13,1	8 675,0	2010
«Мосметрострой»	100	7 559,0	2010
Аэропорт «Толмачево» (Новосибирская область)	51	2 805,534	2011
Издательство «Просвещение»	100	2 250,0	2011
Мурманский морской торговый порт	25,5	2 200,0	2012
ОПХ племязавод «Ленинский путь»	100	1 869,969	2012
Туапсинский морской торговый порт	25	1 612,109	2011
Научно-исследовательский тракторный институт НАТИ (г. Москва)	100	1 278,0	2010
Специализированный строительно-монтажный трест по электрификации Московского железнодорожного узла (г. Москва)	100	1 065,41	2011
Волжское пароходство (г. Нижний Новгород)	25,5	1 042,646	2011

Продолжение табл. 3

Наименование АО	Реализованный пакет, % уставного капитала	Сумма сделки, млн руб.	Период
<i>Приватизационные сделки суммой от 500 млн до 1 млрд руб.</i>			
Северо-Западное речное пароходство	25,5	934,0	2011
Восточный порт (г. Находка)	20	912,0	2011
Тыретский соледрудник (Иркутская область)	100	660,667	2010
Искитимцемент (Новосибирская область)	25,5	651,858	2010
НИИ ВОДГЕО (г. Москва)	100	617,996	2010
НИИТЭХИМ (г. Москва)		554,615	2011
Гостинично-туристический комплекс «Бурятия» (г. Улан-Удэ)	100	508,2	2011
<i>Приватизационные сделки суммой от 250 млн до 500 млн руб.</i>			
НИИ витаминов (г. Москва)	100	491,546	2011
«Донское» (Ростовская область)	100	476,49	2011
Обь-Иртышское речное пароходство	25,5	474,589	2012
Осетровский речной порт (Иркутская область)		361,821	2011
МНИИРС (г. Москва)		355,175	2011
«Электроцентромонтаж» (г. Москва)	25,5	330,0	2011
Конный завод имени Первой Конной Армии (Ростовская область)	100	303,0	2011
Московское речное пароходство	25,5	302,994	2011

Окончание табл. 3

Наименование АО	Реализованный пакет, % уставного капитала	Сумма сделки, млн руб.	Период
Авиакомпания «Восток» (г. Хабаровск)	51	263,4	2011
Научно-производственное предприятие «Компенсатор» (г. Санкт-Петербург)	100	260,0	2011
Завод по производству труб большого диаметра (Свердлов- ская область)	25 + 1 акция	258,4	2010
«Челябэнергосбыт»		256,7	2011
Племенной конный завод «Зимовниковский» (Ростовская область)	100	254,0	2011
Уральский завод резиновых технических изделий (г. Екатеринбург)	38	252,07	2011

ЧАСТЬ V

ПРИВАТИЗАЦИЯ И ФОНДОВЫЙ РЫНОК

ГЛАВА 1

Спрос на объекты приватизации

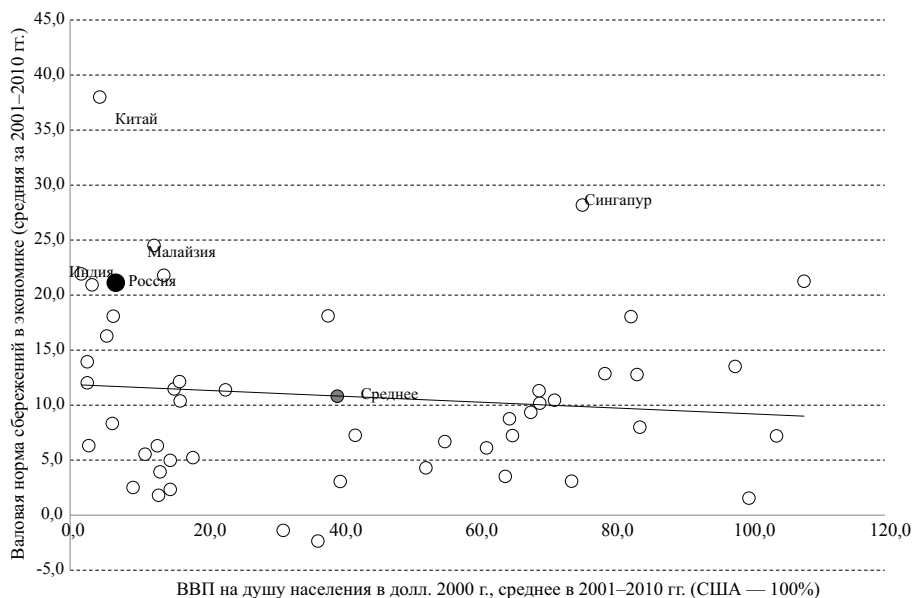
Проведение масштабной приватизации в современных условиях требует активизации государственной политики, направленной на повышение спроса на приватизируемые пакеты акций и недвижимость со стороны разных категорий инвесторов. Это предполагает разработку системы мер по повышению инвестиционного спроса по отношению к различным группам потенциальных инвесторов. Анализ и разработка подобных мер являются темой отдельного исследования. Тем не менее по ряду направлений работ по стимулированию инвестиционного спроса кратко остановимся в настоящем исследовании.

Ключевыми источниками формирования инвестиционного спроса на объекты приватизации являются внутренние сбережения частного бизнеса, домашних хозяйств, привлечение иностранных прямых и портфельных инвестиций.

1.1. ВНУТРЕННИЕ СБЕРЕЖЕНИЯ

Привлечение внутренних сбережений на цели приватизации предполагает решение задач повышения внутренней нормы сбережений бизнеса и домашних хозяйств, а также формирования у них мотивации для долгосрочных рискованных вложений в акции и иные инвестиционные активы. Добиться этого в условиях, когда основными драйверами долгосрочных инвестиций выступают бюджет или государственные корпорации развития, непросто. Формирование длинных денег у частного сектора является не менее важной задачей, чем сам процесс приватизации. Важно, чтобы оба данных процесса осуществлялись параллельно, поддерживая друг друга.

С точки зрения внутреннего инвестиционного потенциала Россия отличается умеренно высокой нормой внутренних сбережений даже по сравнению с развивающимися экономиками (*рис. 1*)



Источник: по данным World Development Indicators, The World Bank.

Рис. 1. Средняя норма сбережений, %

и наличием существенного разрыва между нормой накоплений (инвестиций) и сбережений. Последнее означает, что на глобальном рынке Россия выступает экспортером капитала, формируемого за счет внутренних сбережений.

В среднем за период 2001–2010 гг. норма сбережений в России составила 21,1%, что из 50 наиболее крупных экономик мира уступает только Китаю, Сингапуру, Малайзии и Индии. Представление о потенциале сбережений разных секторов российской экономики дают данные о нормах сбережения и накопления в России и Китае (табл. 1). Россия заметно уступает Китаю, прежде всего по норме сбережений домашних хозяйств и бизнеса. В сопоставимых условиях 2007 г. уровень сбережений в России и Китае составлял соответственно по домашним хозяйствам 7,0 и 21,7%, по бизнесу — 11,6 и 18,4%.

По нашему мнению, добиться повышения общей нормы сбережений в России возможно прежде всего за счет роста сбережений бизнеса и домашних хозяйств. Возможности государства в наращивании сбережений ограничены из-за высокого уровня государственных расходов. Уже сейчас Россия имеет одну из самых высоких фискальных (налоговых) нагрузок не только в группе развивающихся стран, но и по отношению к индустриальным экономикам (Миркин, 2011).

Более подробная статистика сбережений домашних хозяйств в разных странах дана в табл. 1 Приложения в виде показателя нормы сбережения населения к располагаемому доходу. Из тех же 50 крупнейших мировых экономик по данному показателю Россия занимает 15-е место. Средняя норма

ТАБЛИЦА 1. СРАВНЕНИЕ НОРМЫ НАКОПЛЕНИЙ И СБЕРЕЖЕНИЙ В РОССИИ И КИТАЕ ПО СЕКТОРАМ НАЦИОНАЛЬНОЙ ЭКОНОМИКИ, % ВВП

	Россия						Китай					
	2003–2007	2002	2007	2008	2009	2010	2003–2007	2002	2007	2008		
<i>1. Валовые сбережения — всего</i>	50,7	29,3	31,3	30,2	21,1	25,3	46,9	40,3	50,7	50,9		
Домашние хозяйства	7,4	8,1	7,0	5,7	8,7	10,2	20,0	17,2	21,7			
Бизнес	13,4	15,6	11,6	11,1	9,4	10,6	19,6	18,0	18,4			
Государство	11,4	7,2	12,6	13,2	3,0	4,4	4,8	5,1	10,6			
<i>2. Валовые накопления — всего</i>	21,5	20,1	24,2	25,5	18,9	22,8	42,3	37,9	42,2	43,5		
Домашние хозяйства	4,1	3,3	5,4	5,3	7,2	5,0	8,4	8,9	7,3			
Предприятия	14,0	14,4	14,5	18,1	11,6	16,2	29,1	25,5	30,4			
Государство	3,4	2,4	4,3	2,0	0,1	1,6	4,8	3,3	4,4			
<i>3. Сальдо капитальных трансферов за границу</i>	2,8	-3,6	-0,8	0,0	-1,0	0,0						
Домашние хозяйства	0,1	0,5	0,1	2,8	4,6	2,5						
Предприятия	4,9	1,1	1,9	1,2	1,3	1,4						
Государство	-2,3	-5,3	-2,8	-3,9	-6,9	-3,9						
<i>4. Излишек (-), недостаток внутренних сбережений</i>	8,5	5,6	5,8	4,7	1,2	2,5	4,6	2,4	8,5	7,4		
Домашние хозяйства	3,5	5,3	1,7	3,2	6,1	7,7	11,6	8,3	14,4			
Бизнес	4,4	2,4	-1,0	-5,9	-0,9	-4,2	-9,5	-7,6	-12,1			
Государство	5,7	-0,5	5,6	7,3	-4,0	-1,0	2,6	1,7	6,2			
<i>5. Нерезиденты</i>	3,5	0,0	0,6	0,0	0,0	0,0	2,1	0,0	2,2	2,0		
	-8,4	-5,2	-5,2	-6,1	-3,0	-4,8	-6,7	-2,4	-10,8	-9,6		

Источник: расчеты по базе данных Росстата «Национальные счета России» за ряд лет, а также по данным OECD по национальным счетам Китая.

сбережений домашних хозяйств в России (к располагаемому доходу) за период 2001–2010 гг. достигла 10,8%, в том числе 14,7% в 2010 г. У тройки лидеров — Китая, Гонконга и Сингапура — показатель средней нормы сбережений домашних хозяйств за этот же период составлял соответственно 32,1, 30,1 и 29,8%, что примерно в 3 раза выше, чем у России.

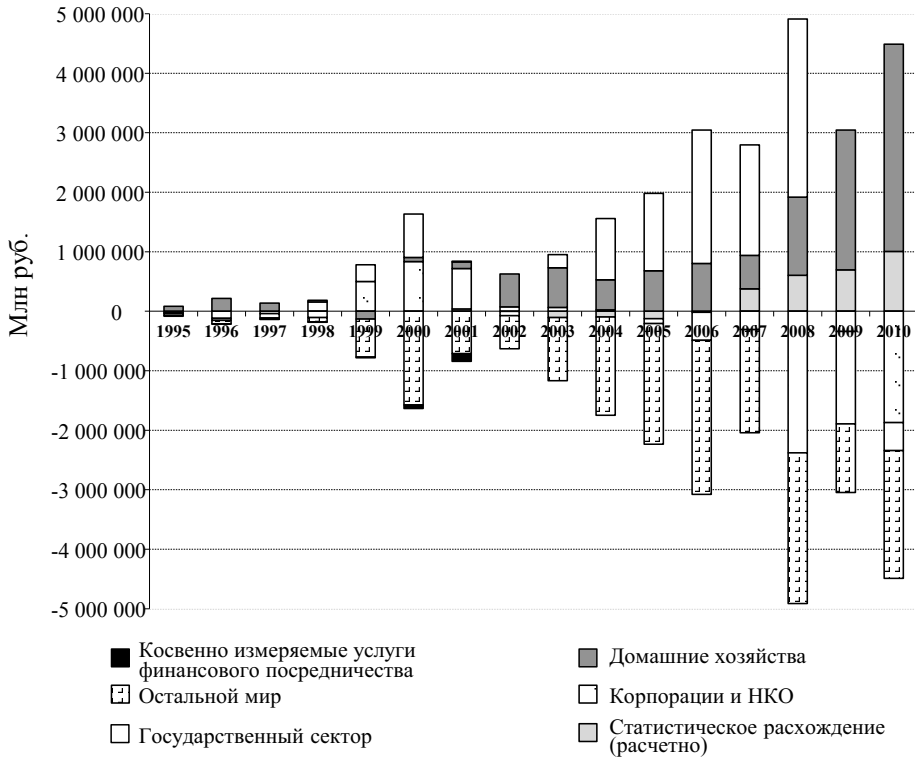
Норма сбережений домашних хозяйств в России может быть повышена до 15–20% от уровня располагаемого дохода. Это отвечало бы интересам большинства населения, обеспечивая повышение уровня финансовой безопасности и благосостояния людей. Вызываемое ростом сбережений умеренное сокращение уровня потребительских расходов населения вряд ли повлечет за собой падение темпов роста экономики, поскольку в потреблении населения, особенно среднего класса, преобладают импортные товары и услуги, включая те услуги, которые российское население оплачивает при выезде за рубеж. Чтобы заинтересовать население в добровольном повышении нормы сбережений, государство и финансовые организации должны создавать условия, когда долгосрочные сбережения будут людям выгодны и интересны.

То, что для указанного маневра со сбережениями населения имеются необходимые резервы, показывает сравнительный анализ доходов домашних хозяйств в России по сравнению с другими странами, приводимый в *табл. 2 Приложения*. Число домашних хозяйств с «инвестиционным потенциалом», т. е. с совокупным годовым доходом свыше 35 тыс. долл., в России составляет около 6,1 млн, или 11,5% общего числа домохозяйств. По численности таких частных инвесторов, по прогнозу компании Euromonitor, к 2020 г. Россия может догнать такие страны, как Италия, Франция, Великобритания, и лишь в 2 раза будет отставать от Китая, несмотря на почти 10-кратное отличие по общей численности населения.

Средства растущего среднего класса могли бы стать основой для ускоренного развития внутренних институциональных инвесторов, предъявляющих спрос на различные активы, включая объекты приватизации. Потенциал сбережений домашних хозяйств анализируется на *рис. 2*. Как следует из данных статистики национального счетоводства, после кризиса сектор домашних хозяйств превратился в основного генератора внутренних сбережений, финансирующего дефицит сбережений в остальных секторах экономики.

Особенность домашних хозяйств как сектора экономики заключается в том, что его собственные прямые инвестиции минимальны; наращивая сбережения, домашние хозяйства создают излишки, за счет которых кредитуются бизнес и государство. В настоящее время более 90% сбережений домашних хозяйств поступает на пополнение банковских депозитов, предоставляющих существенные государственные гарантии сохранности депозитов¹, и на приобретение жилой недвижимости. Пенсионные фонды, страховщики и инвестиционные фонды, которые в других странах являются

¹ По данным СМИ, в 2013 г. правительство предполагает повысить размер страховки, выплачиваемой государством вкладчикам банков, лишившихся лицензии, с теку-



Источник: расчеты по базе данных Росстата «Национальные счета России» за ряд лет.

Рис. 2. Чистое кредитование (+), чистое заимствование (–) в России

механизмами привлечения длинных денег от населения и вложений в рискованные активы, в России развиты слабо. Хотя для повышения нормы сбережений населения и привлечения долгосрочных ресурсов, как и в случае с резервами государства, нужны стабильно работающие институциональные инвесторы. При этом, чтобы длинные деньги, аккумулируемые данными институтами, могли вовлекаться в приватизацию ускоренными темпами, должны развиваться частные институциональные инвесторы, а не институты развития и государственные компании.

Пока низкий уровень развития частных институциональных инвесторов в России (табл. 2) является ключевой проблемой для российской экономики и российского финансового рынка.

На фоне тех государств, где имеется заметный внутренний фондовый рынок, Россия — страна, являющаяся мировым аутсайдером по уровню развития всех трех форм институциональных инвесторов. Из 46 стран, по кото-

щих 700 тыс. до 1 млн руб. См.: Дементьева К. и др. Кто хочет остаться миллионером // Коммерсантъ. 4 октября 2012 г.

Таблица 2. Сводные данные об уровне развития институциональных инвесторов в России

Средний показатель за 2001–2010 гг. по взаимным фондам и 2001–2009 гг. по пенсионным фондам и страховщикам	Число стран в выборках ICI* и OECD	Место России в выборках	Доля, % к ВВП	
			Среднее за 2001–2010 гг.	2010 г.
Активы открытых инвестиционных фондов**	46	45	0,3	0,3
Резервы частных пенсионных фондов***	47	44	1,0	1,4
Активы страховых организаций****	33	32	1,0	1,1

* Investment Company Institute.

** Россия — открытые и интервальные ПИФы.

*** Россия — резервы НПФ.

**** Россия — страховые резервы.

Источник: расчеты по данным Investment Company Institute, ресурса stat.org OECD и базы IFS МФФ.

рым ведется статистика активов открытых инвестиционных фондов, Россия занимает 45-е место, по критерию относительного уровня развития частных пенсионных фондов — 44-е место из 47 стран, по активам страховых организаций — 32-е место из 33 стран. В 2010 г. доля активов открытых и интервальных ПИФов к ВВП в России составляла 0,3%, резервов НПФ — 1,4%, активов страховых организаций — около 1,1%. Это говорит о том, что в России практически не работает механизм мобилизации сбережений через институциональных инвесторов. В отличие от всех других стран в мире главными способами сбережений населения России являются жилье и банковские депозиты.

За счет чего можно добиться того, чтобы население добровольно стало сберегать больше? Необходима новая идея, в качестве которой может выступить реформа накопительной пенсионной системы, позволяющая существенно повысить уровень добровольных пенсионных сбережений среднего класса. Пока данный механизм работает недостаточно эффективно. Другой резерв для повышения нормы сбережений — развитие доступных и эффективных для индивидуальных инвесторов форм инвестирования в недвижимость. Необходимо создать эффективную форму коллективных инвестиций в недвижимость, которая стала бы основной организационно-правовой формой для регистрации прав на объекты коммерческой недвижимости. Во мно-

гих странах мира такой формой являются так называемые *инвестиционные фонды недвижимости* — Real Estate Investment Trusts (REITs), о которых речь пойдет в главе 3 этой части настоящего исследования.

1.2. ТРАНСФОРМАЦИЯ ВНУТРЕННИХ СБЕРЕЖЕНИЙ В НАКОПЛЕНИЯ

Вовлечение внутренних сбережений на нужды приватизации предполагает создание благоприятных условий для того, чтобы данные средства направлялись преимущественно на инвестиции внутри страны. О том, насколько эффективно это получается, можно судить на основе разницы между валовыми сбережениями и накоплениями (рис. 3). Если внутренние сбережения превышают накопления, это означает, что страна выступает инвестиционным донором в глобальной экономике. Наоборот, если внутренние сбережения меньше накоплений, страна возмещает дефицит за счет ввоза капитала. До кризиса 2008 г. внутренние сбережения в России на 5–10 процентных пунктов превышали норму накоплений. Кризис привел к падению и сближению обоих показателей, однако по мере выхода из него прежний разрыв начинает восстанавливаться. По итогам 2011 г. превышение нормы сбережений над нормой накоплений составило 3,3 процентного пункта.

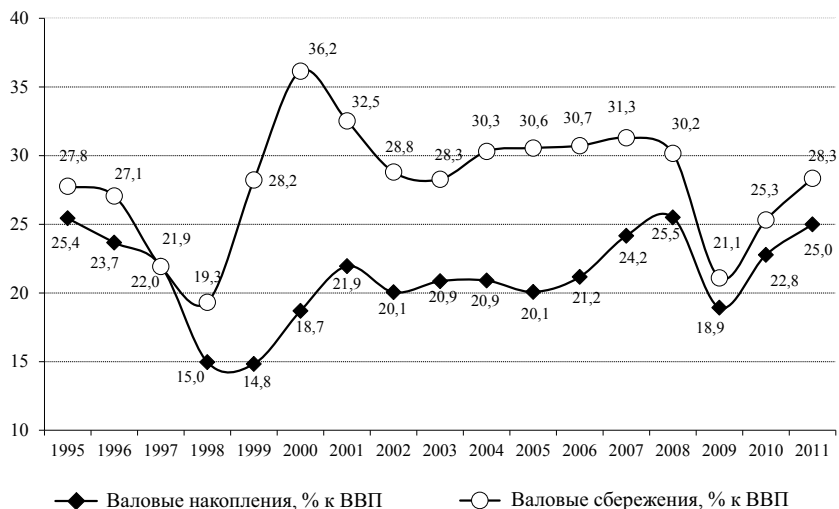
С точки зрения международных сравнений, как показано в *Приложении*, Россия входит в первую семерку стран-доноров на глобальном рынке капитала. В 2001–2010 гг. норма валовых сбережений превышала уровень накоплений в среднем на 7,2 процентного пункта. Это высокий уровень даже для стран с относительно низким уровнем доходов на душу населения (рис. 4).

Тезис о необходимости существенного повышения внутренней нормы накопления в России разделяется широкими кругами экспертов и практиков. Так, в «Стратегии-2020» предусматривается повышение нормы накопления с 22% в среднем за 2001–2010 гг. до 25–30% ВВП¹. Более радикальные экономисты — например, академик РАН С. Глазьев — говорят о 35–40%². Добиться этого можно было бы не только за счет повышения общей нормы сбережений, о котором мы говорили в разделе 1.1, но и за счет ускоренного роста самой нормы накопления.

Как следует из статистики национальных счетов, обобщенной в *табл. 1* (см. строку 3), основным каналом вывоза внутренних сбережений выступает государственный сектор ввиду действующей политики инвестирования золотовалютных резервов, ориентированной на иностранные портфельные инвестиции. По нашему мнению, в среднесрочной перспективе данный канал оттока внутренних сбережений будет сужаться. Это связано не только с тем, что ра-

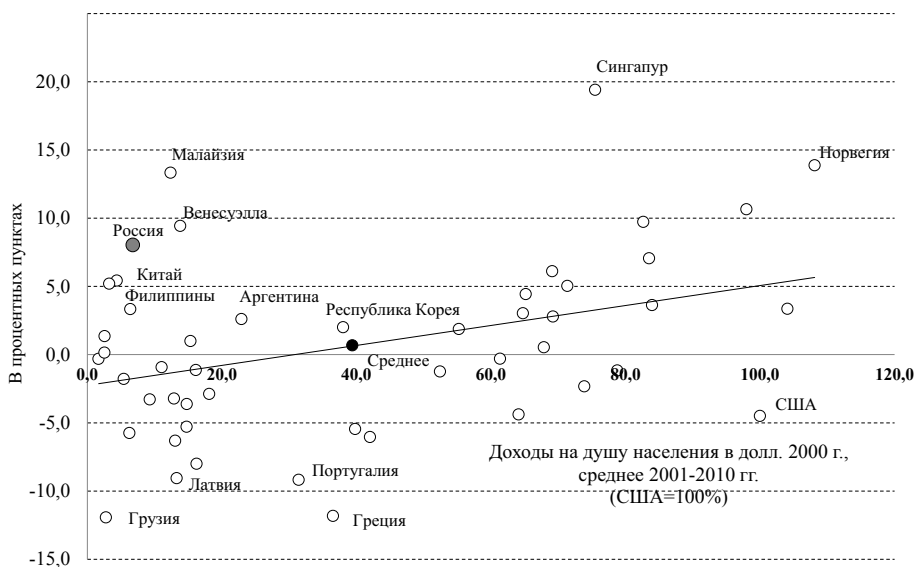
¹ С точки зрения системы национального счетоводства валовые сбережения представляют собой ту часть располагаемого дохода, которая не была израсходована на конечное потребление товаров и услуг. Валовое накопление включает накопление основного капитала, изменение запасов материальных оборотных средств и чистое приобретение ценностей государством, домашними хозяйствами, бизнесом и некоммерческими организациями.

² См.: Глазьев С. Как построить новую экономику // Эксперт. 2012. 20 февраля. № 7.



Источник: расчеты по данным Росстата.

Рис. 3. Нормы сбережений и накоплений в России в 1995–2011 гг., % к ВВП



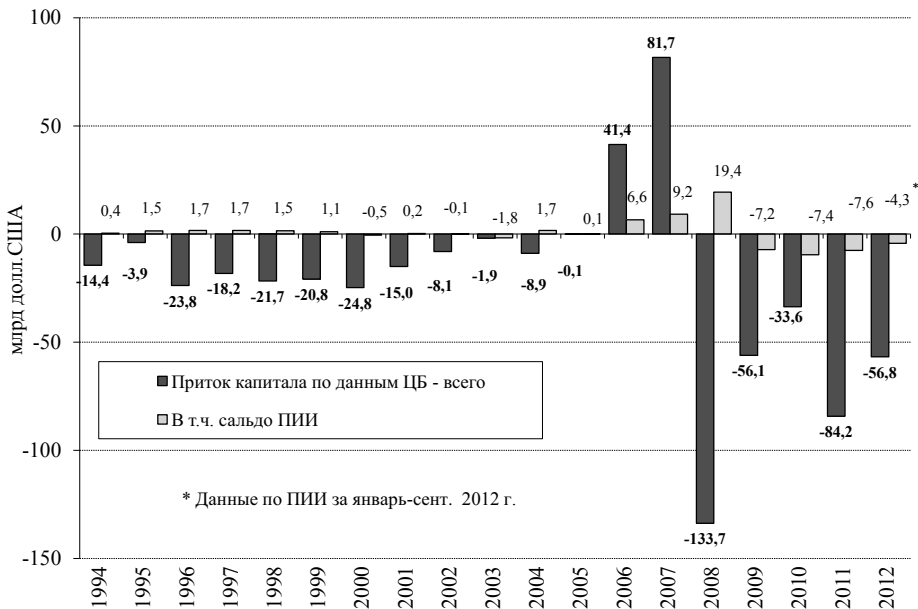
Источник: по данным World Development Indicators, The World Bank.

Рис. 4. Разница между нормами сбережений и накоплений («+» — страны-экспортеры, «-» — страны — импортеры капитала)

ствующие обязательства бюджета и постоянный спрос на государственные инвестиции будут толкать государство к сокращению отчислений в суверенные фонды или даже к прямому финансированию из них особо значимых проектов. Проблема в том, что долгосрочные кризисные явления в глобальной экономике, прогнозируемое правительством снижение цен на нефть и иные ресурсы могут привести к частичному роспуску резервов на поддержку национальной экономики и социальных программ. Во всех этих случаях необходимо заранее позаботиться о том, чтобы высвобождаемые государством сбережения при разных сценариях попали в эффективные и надежные частные банки и другим институциональным инвесторам. С точки зрения приватизации это позволило бы ограничить расширенное воспроизводство государственной собственности, когда преимущества в привлечении денежных средств от государства имеют структуры, принадлежащие самому государству.

1.3. Прямые иностранные инвестиции (ПИИ)

Источником привлечения долгосрочных инвестиций могут быть иностранные, преимущественно прямые, инвестиции. Однако, как следует из данных рис. 5, за последние годы России пока не удается добиться позитивного чистого сальдо ПИИ. За пять лет чистый отток иностранного капитала из России достиг 364,4 млрд долл., в том числе ПИИ — 9,3 млрд долл.



Источник: расчеты по оперативным данным Банка России и платежному балансу за ряд лет.

Рис. 5. Приток-отток иностранного капитала, в том числе прямых иностранных инвестиций в 1994–2012 гг.

Однако ПИИ могут быть основным источником средств для приватизации. Это обусловлено тем, что по объему привлекаемых ПИИ Россия входит в первую десятку стран. Например, в 2010 г. из 146,8 млрд долл. ПИИ в мире 43,2 млрд долл., или 29,4%, пришлось на российскую экономику. По данному критерию Россия уступила лишь 9 странам, включая США, Люксембург, Китай, Бельгию, Гонконг, Великобританию, Бразилию и Германию. По опросу руководителей крупнейших транснациональных корпораций в 2012 г. Россия заняла 8-е место среди стран, наиболее привлекательных для прямых иностранных инвестиций¹. В то же время Россия заняла 11-е место по объему вывоза ПИИ. В 2010 г. из 146,0 млрд долл. оттока капитала в мире 52,5 млрд долл., или 36,0%, пришлось на Россию. Больше прямых инвестиций было вывезено только из США, Люксембурга, Китая, Германии, Гонконга, Франции, Швейцарии, Японии, Бельгии и Нидерландов.

В этих условиях ключевым фактором привлечения дополнительных инвестиционных ресурсов для приватизации является создание стимулов для российского бизнеса в приоритетном инвестировании в национальную экономику. Данные меры предполагают не только улучшение инвестиционного и делового климата в стране, но и реализацию целенаправленной политики развития, повышающей привлекательность внутренних инвестиций. Исследование, проведенное UNSTAD в 2009 г., показало, что наиболее значимыми для привлечения ПИИ являются следующие факторы в порядке их значимости: размер внутреннего рынка страны, динамика его роста; наличие поставщиков и партнеров; возможность получения доступа к другим международным и региональным рынкам; стабильный и благоприятный инвестиционный климат; наличие квалифицированной рабочей силы и талантов; качество инфраструктуры; стоимость рабочей силы, эффективность правительства; привлекательность местного рынка у конкурентов; доступ к природным ресурсам; доступ к рынку капитала; наличие системы стимулирования ПИИ². То есть при привлечении ПИИ на первом месте находятся конкурентные преимущества той или иной страны в виде емкого внутреннего рынка, дешевые и квалифицированные трудовые ресурсы, число поставщиков, развитая инфраструктура. В то же время даже такие факторы, как наличие специальной системы стимулирования ПИИ, доступ к рынку капиталов и к природным ресурсам, играют меньшую роль в привлечении ПИИ.

1.4. ПРОБЛЕМЫ ПРИВЛЕЧЕНИЯ ДОЛГОСРОЧНЫХ ПОРТФЕЛЬНЫХ ИНВЕСТИЦИЙ

Другим источником иностранных инвестиций для российской приватизации могли бы стать ресурсы глобальных портфельных инвесторов. Это обусловлено тем, что в противоположность России в мире основные финансовые

¹ UNSTAD. The World Investments Prospects Survey, 2012. С. 22.

² UNSTAD. The World Investments Prospects Survey, 2009–2011, 2009. С. 57.

ресурсы в настоящее время сосредоточены у глобальных институциональных инвесторов. В 2011 г. в мире активы пенсионных фондов составляли 27,0 трлн долл. и взаимных (открытых) фондов 25,1 трлн долл., активы страховых организаций в 2010 г. — 15,6 трлн долл.¹. Это на порядок больше, чем ресурсы альтернативных схем инвестирования (фондов прямых инвестиций, хедж-фондов, закрытых инвестиционных фондов и суверенных фондов национального благосостояния азиатских стран и стран — экспортеров нефти), суммарная стоимость которых составляла 16,4 трлн долл.².

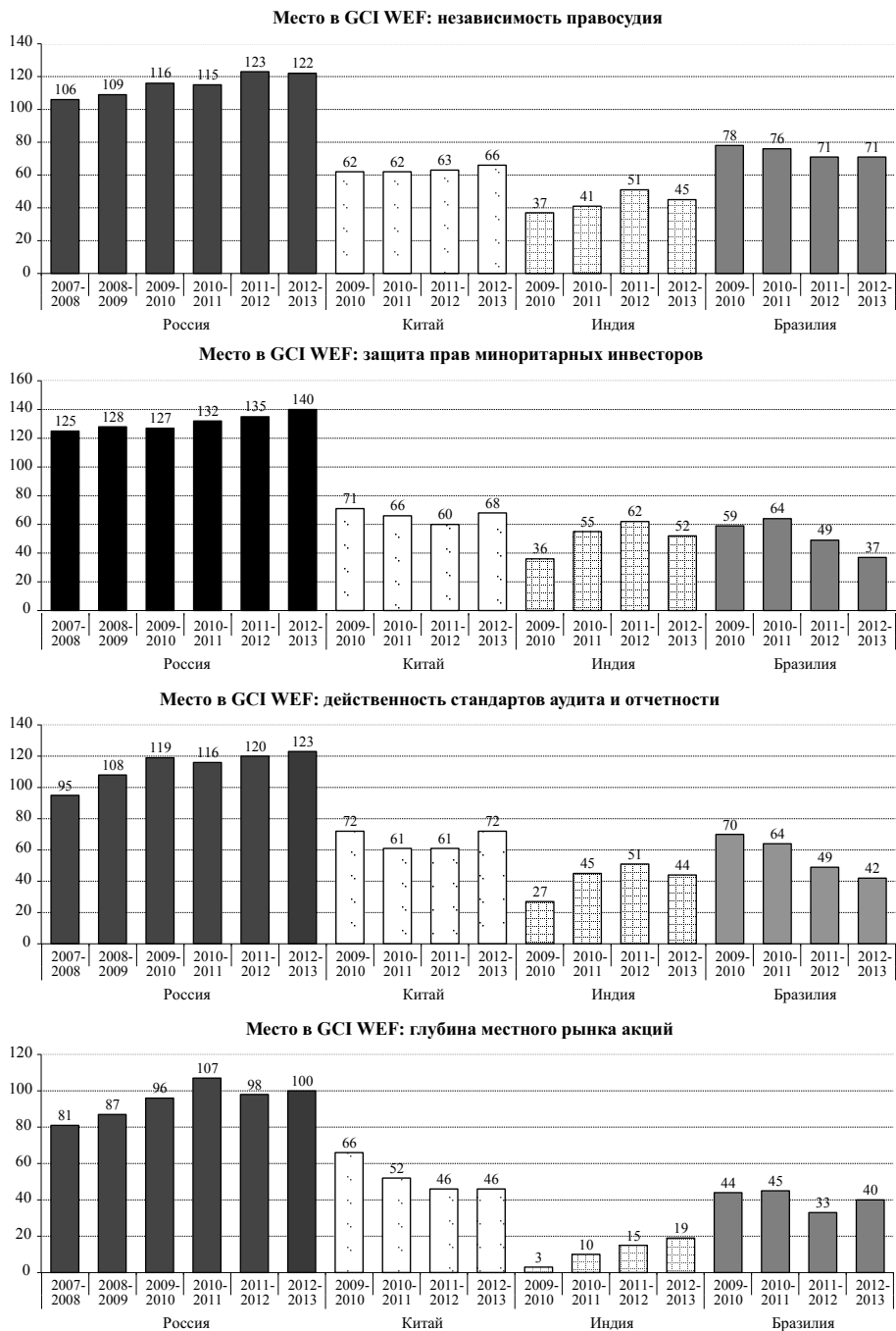
Почему ресурсы институциональных портфельных инвесторов важны для приватизации? Во-первых, данная категория глобальных институциональных инвесторов обладает основными ресурсами длинных денег, их приход на развивающийся фондовый рынок будет способствовать не только росту стоимости ценных бумаг, но и снижению волатильности рынка и ставок заимствования на рынке облигаций. Во-вторых, лояльное отношение крупнейших институциональных инвесторов к российским ценным бумагам расширяет возможности привлечения российскими компаниями инвестиций с помощью проведения IPO акций, размещения рублевых и валютных облигаций, получения долгосрочных кредитов под залог ценных бумаг. В-третьих, инвестиции крупнейших взаимных, пенсионных фондов и страховых организаций в ценные бумаги российских эмитентов — это уникальная возможность заимствования современных технологий в области функционирования институциональных инвесторов российскими управляющими компаниями, НПФ и страховщиками. Это позволит облегчить процесс встраивания российских финансовых посредников в глобальные цепочки создания стоимости в сфере небанковских финансовых услуг. Наконец, приход консервативных портфельных инвесторов дает импульс для качественного улучшения корпоративного управления в российских акционерных обществах.

На рис. 6 приводятся сравнительные с другими странами БРИК данные о месте России в рейтинге глобальной конкурентоспособности Всемирного экономического форума по позициям, имеющим существенное значение при принятии инвестиционных решений крупными портфельными управляющими³. Данные критерии включают оценку степени независимости судов, защиты прав миноритарных инвесторов, применения международных стандартов аудита и финансовой отчетности, глубины внутреннего рынка акций, эффективности регулирования местных фондовых бирж и надежности банков. По всем перечисленным показателям Россия занимает существенно более низкие места по сравнению с рынками Китая, Индии и Бразилии. При этом за период 2007–2012 гг. ситуация по чувствительным для глобаль-

¹ Данные по взаимным фондам основаны на расчетах по статистике Investment Company Institute (США), по пенсионным фондам и страховщикам — ОЕСД.

² По данным McKinsey.

³ О методике принятия инвестиционных решений в крупнейшем американском пенсионном фонде для государственных служащих — Calpers — см.: Российская экономика в 2008 г. 2009. С. 513–517.



Источник: Рейтинг глобальной конкурентоспособности Всемирного экономического форума за ряд лет.

Рис. 6. Места стран БРИК в рейтинге глобальной конкурентоспособности по ряду критериев, существенных для принятия решений консервативными портфельными инвесторами

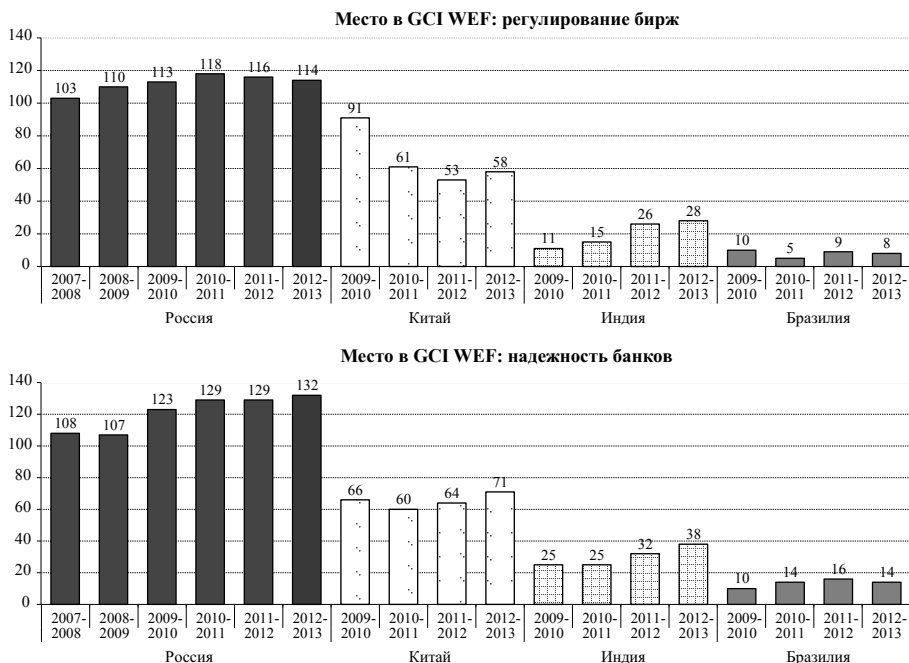


Рис. 6 (продолжение). Места стран БРИК в рейтинге глобальной конкурентоспособности по ряду критериев, существенных для принятия решений консервативными портфельными инвесторами

ных инвесторов оценкам на российском рынке скорее ухудшалась, чем изменялась в лучшую сторону.

В последние годы много говорится и делается для преодоления провалов в оценках глобальной конкурентоспособности России. В частности, под эгидой Агентства по стратегическим инициативам разрабатываются дорожные карты мер, призванных существенно продвинуть Россию в международных рейтингах. Однако пока изменений оценок не наблюдается, о чем свидетельствуют результаты опубликованного в сентябре 2012 г. очередного рейтинга глобальной конкурентоспособности ВЭФ, включая те критерии, которые анализировались выше. По показателям защиты прав миноритарных инвесторов, действенности стандартов аудита и отчетности, глубины местного фондового рынка, надежности банков рейтинги 2012–2013 гг. продолжали ухудшаться.

1.5. ЗАРУБЕЖНЫЕ ФОНДЫ ПРЯМЫХ ИНВЕСТИЦИЙ И ВЕНЧУРНЫЕ ФОНДЫ

Эту категорию потенциальных покупателей объектов приватизации выделим отдельно, поскольку в данных институтах, как правило, концентриру-

ются знания и инвестиционные технологии, так необходимые для экономической модернизации.

Проблемой российской экономики с точки зрения перспектив ее модернизации является слабость индустрии фондов прямых инвестиций (private equity) и венчурных фондов. Данные категории фондов, работающие с российскими компаниями, можно подразделить на фонды, созданные в офшорных зонах за рубежом (Svarog Capital Advisors, Russia Partners, Delta Private Equity Partners, Baring Vostok Capital и др.), и закрытые паевые инвестиционные фонды, осуществляющие деятельность на основании Федерального закона «Об инвестиционных фондах». По состоянию на середину 2009 г., по оценкам журнала «Финанс», стоимость первой группы фондов составляла около 3 млрд долл. (Головин, 2009), второй по состоянию на конец февраля 2010 г., по данным ФСФР России, — около 144 млрд руб. (из них 105,4 млрд руб. — ПИФы прямых инвестиций и 38,7 млрд руб. — ПИФы венчурных инвестиций)¹.

О причинах слабого уровня развития фондов прямых инвестиций в России говорят результаты опроса 72 инвесторов глобальных фондов прямых инвестиций, проведенного международной аудиторской компанией KPMG с декабря 2008 г. по февраль 2009 г. (Головин, 2009). На вопрос о том, выглядит ли Россия более привлекательной для вас, чем другие страны БРИК, 58% респондентов ответили отрицательно. Среди главных причин, препятствующих сделкам данных фондов в России в 2009–2010 гг., инвесторы назвали: макроэкономическая нестабильность — 89% опрошенных, законодательные/регуляторные ограничения — 30%, нереалистичные ценовые ожидания вендоров — 23%, политические риски — 16%, недостаток квалифицированных управляющих — 16%. К этому стоит лишь добавить, что рынок сделок на рынке прямых инвестиций в настоящее время «монополизирован» крупными олигархическими корпорациями, что затрудняет вхождение в него независимых рыночных структур, включая крупнейшие глобальные фонды прямых инвестиций. Это искусственным образом сдерживает конкуренцию в данной сфере и привлечение современных зарубежных технологий.

Интересной инициативой по привлечению в Россию средств глобальных фондов прямых инвестиций является принятие в июне 2012 г. программы совместных инвестиций в ведущие российские компании с годовой выручкой более 500 млн долл. на этапе их подготовки к IPO Российским фондом прямых инвестиций (РФПИ), BlackRock Investment Management, Templeton Asset Management и европейской группой инвестиционного банка Goldman Sachs.

¹ В настоящее время согласно требованиям ФСФР России закрытые ПИФы прямых инвестиций отнесены к категории фондов для квалифицированных инвесторов, реклама которых запрещена. По этой причине публичные информационные ресурсы о ПИФах www.nlu.ru и www.investfunds.ru прекратили публикацию статистики о данной категории ПИФов.

1.6. ФОНДОВЫЙ РЫНОК КАК МЕХАНИЗМ ПРИВЛЕЧЕНИЯ РЕСУРСОВ ДЛЯ ПРИВАТИЗАЦИИ

В процессе приватизации может возникнуть конфликт между краткосрочными и долгосрочными приоритетами государства и компаний. При приватизации пакетов акций, в сущности, безразлично обращаться к услугам глобальных или местных финансовых институтов и фондовых бирж. Более того, с точки зрения оперативности проведения и объема денежных поступлений приватизация пакетов акций с помощью крупных глобальных инвестиционных банков и бирж, как правило, предпочтительнее, поскольку с их помощью можно продать госпакеты дороже и быстрее, привлечь интересных для компаний и государства международных инвесторов.

Ориентация на потенциал внутреннего фондового рынка таит повышенные риски для государства и приватизируемых компаний. Участники российского биржевого рынка обладают значительно более скромным инвестиционным потенциалом по сравнению с глобальными инвесторами. Не случайно почти 100% публичных размещений акций российских АО в последние годы проходят за рубежом. Модернизация национальных бирж и инфраструктуры, формирование на их основе международного финансового центра (МФЦ), привлекательного для глобальных инвесторов, требует времени и не гарантирует успеха в реализации данного проекта. В этом случае попытки проведения массовой приватизации через российскую биржу в обозримой перспективе могут не оправдаться и привести к срыву государственной программы приватизации.

Тем не менее, ориентируясь на долгосрочные цели приватизации, необходимо максимально задействовать в приватизации ресурс российских бирж, даже если в определенной мере это будет вести к получению более скромных доходов от приватизации по сравнению со сделками на глобальных рынках. Это обусловлено рядом обстоятельств. В долгосрочном плане Россия должна обладать конкурентоспособной на глобальном рынке биржей, что позволит национальным компаниям, особенно среднему бизнесу, привлекать долгосрочные ресурсы на более льготных условиях, а государству иметь достаточные инструменты для управления национальной экономикой, финансовой системой и стабильностью национальной валюты. Кроме того, создание МФЦ, где биржа играет ключевую роль, позволит сохранить и преумножить в российской экономике несколько миллионов высокопроизводительных рабочих мест, что является одним из приоритетов современной экономической политики.

Немного забегаая вперед, отметим, что такими мерами по поддержке российских фондовых бирж могло бы быть введение требования о том, что обязательным условием при приватизации акций любого российского ОАО должно быть их включение в листинг российской фондовой биржи. Тем компаниям, которые осуществляют приватизацию акций на российских фондовых биржах, целесообразно разрешить осуществление такой приватизации

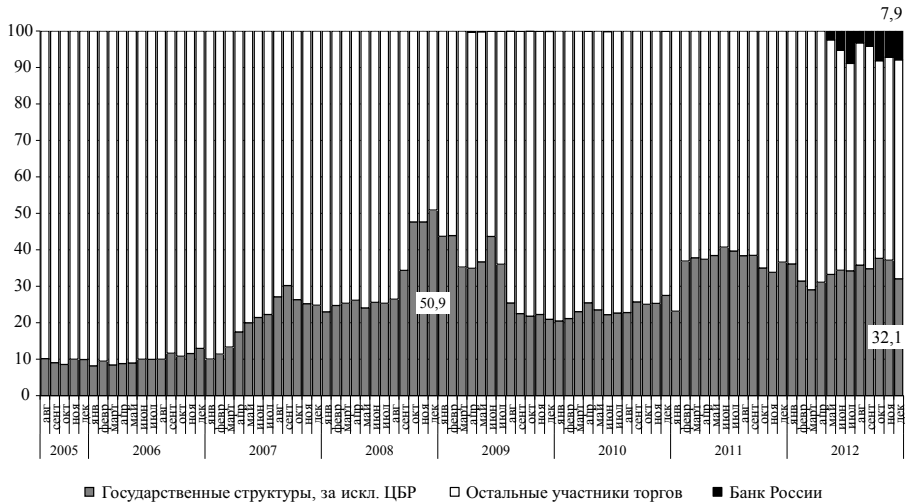
в форме дополнительного выпуска акций, позволяющего наряду с размытием государственной доли в компании оставлять выручку в распоряжении компании. С учетом того что акции крупнейших российских компаний, как правило, приватизируются на крупнейших глобальных биржах, указанная выше льгота по приватизации пакетов акций на российских биржах направлена на поддержку прежде всего средних по размеру компаний или мелких пакетов акций крупных ОАО.

Однако наряду с этим не стоит превращать какую-либо российскую биржу в монополиста при продажах пакетов акций приватизируемых АО, а в процессе реализации необходимо подвергать тщательному мониторингу деятельность биржи с точки зрения результативности привлечения ею в биржевой оборот ресурсов частных индивидуальных и институциональных инвесторов. Именно данная сторона биржевой деятельности может способствовать более активному вовлечению биржи в реализацию государственной программы приватизации.

По нашему мнению, несмотря на крупные позитивные изменения в инфраструктуре российского фондового рынка, произошедшие в 2011–2012 гг., в том числе объединение фондовых бирж РТС и ММВБ, создание единой Московской фондовой биржи ММВБ-РТС, принятие законодательства о центральном депозитарии, реализация биржей стратегии перехода к клирингу и расчетам в стандарте T+n и иные перемены, к сожалению, биржа пока не решила проблему привлечения широкого круга частных инвесторов. Более того, после объединения стала проявляться противоположная тенденция сокращения численности частных инвесторов, совершающих сделки на Московской бирже, роста доли государственных банков и Банка России в объемах биржевой торговли акциями и облигациями, усиления влияния Банка России и государственных банков в структуре собственности объединенной биржи. Не произошло пока и качественных изменений в привлечении глобальных иностранных инвесторов к торговой активности.

На рис. 7 представлены результаты сделок с акциями на основном рынке ММВБ-РТС государственных банков и связанных с ними структур¹. В период восстановления рынка после кризиса 2008 г. доля государственных банков и их дочерних структур в объеме биржевых торгов акциями снизилась, однако с февраля 2011 г. вновь стала расти, достигнув 35,8% в августе 2012 г. Это объясняется переходом инвестиционной компании «Тройка Диалог» под контроль Сбербанка России в сочетании с ростом торговой активности данной компании. Кроме того, к совершению сделок с акциями на бирже в 2012 г. активно подключился Банк России, с апреля его доля в объеме торгов колебалась от 2 до 8%. Данная активность связана с кредитованием Банком России банков под залог акций на рынке РЕПО. Соответственно доля частных структур в биржевых торгах акциями пока имеет тенденцию к снижению.

¹ ВЭБ, ВТБ, ВТБ Капитал, ВТБ 24, Газпромбанк, Сбербанк, «КИТ Финанс», Связь-банк, Банк Москвы, Транскредитбанк, а с 2011 г. — ИК «Тройка Диалог».



ИсточНИК: расчеты автора по данным Московской биржи.

Рис. 7. Доля частных и государственных брокеров в объемах торгов акциями на Московской бирже, %

В структуре биржевых сделок с акциями доля рыночных сделок снизилась с 62,4% в сентябре 2009 г. до 13,0% в августе 2012 г. (рис. 8). Доля сделок РЕПО, с помощью которых участники рынка фондируют ресурсы для маржинального кредитования своих клиентов, в 2012 г. выросла до 85,6%. Это означает, что основные обороты с акциями на ММВБ-РТС приходятся на спекулятивные сделки, совершаемые с кредитным плечом, а роль классических частных инвесторов на данном рынке ограничена.

Третий год подряд на ММВБ и теперь Московской бирже сокращается число активных частных клиентов брокеров, к которым относятся индивидуальные инвесторы, совершающие хотя бы одну сделку с акциями на бирже (рис. 9). Максимальное число активных клиентов брокеров — 114,1 тыс. — было достигнуто в 2009 г. По нашим оценкам, по состоянию на 1 января 2013 г. оно снизилось до 70,3 тыс. человек. На бирже существенно замедлился рост числа зарегистрированных клиентов брокеров. В 2012 г. оно увеличилось на 24,7 тыс. человек по сравнению с 42,8 тыс. в 2010 г. и 66,5 тыс. в 2011 г.

По оценкам экспертов Всемирного банка, на российском финансовом рынке доля государственных банков в активах банковской системы превышает 70%, что находится на уровне стран Юго-Восточной Азии и уступает лишь Индии и Китаю (рис. 10). Высокая доля государства в структуре банковской собственности, с учетом того что такие банки часто получают ресурсы из бюджета, суверенных фондов и центрального банка в приоритетном порядке, препятствует формированию внутренней инвестиционной базы для приватизации.

На рынке облигаций, с помощью которого частные компании получают ресурсы для среднесрочных и долгосрочных вложений, за последние годы

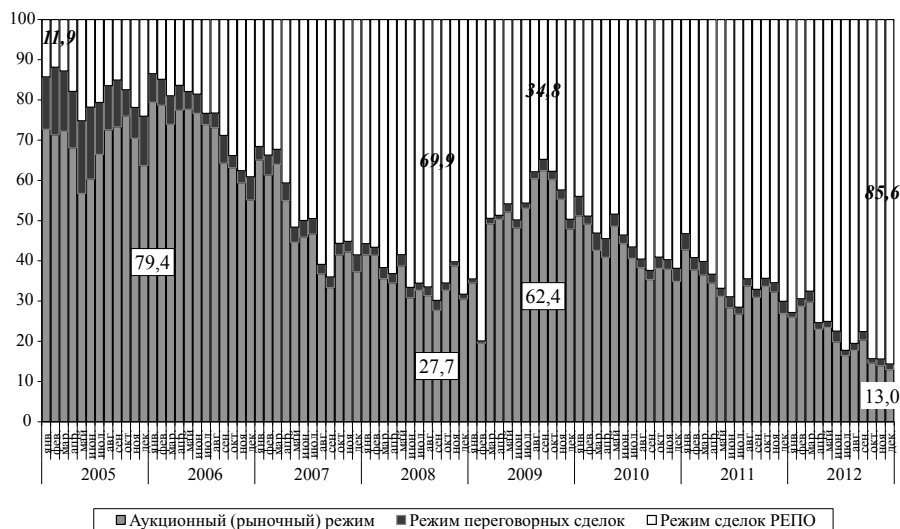
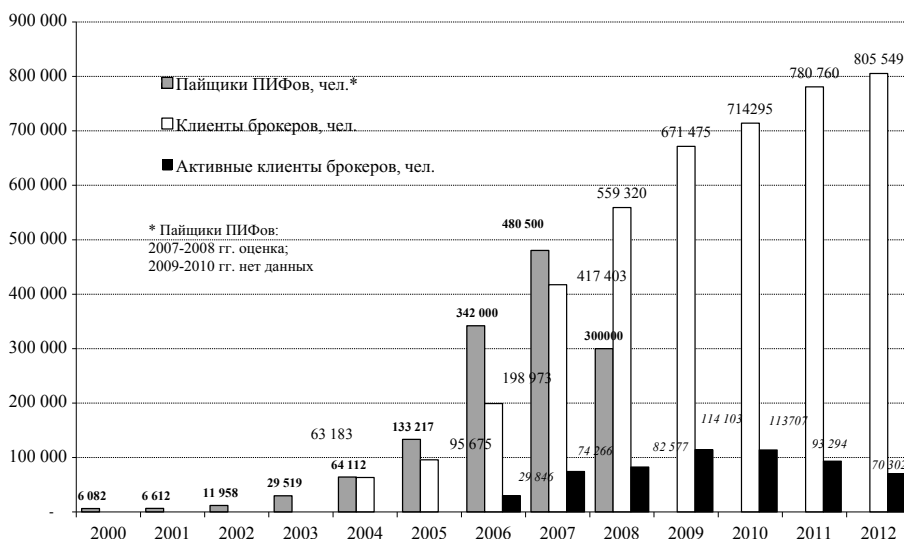


Рис. 8. Структура сделок с акциями на основном рынке Московской биржи, %

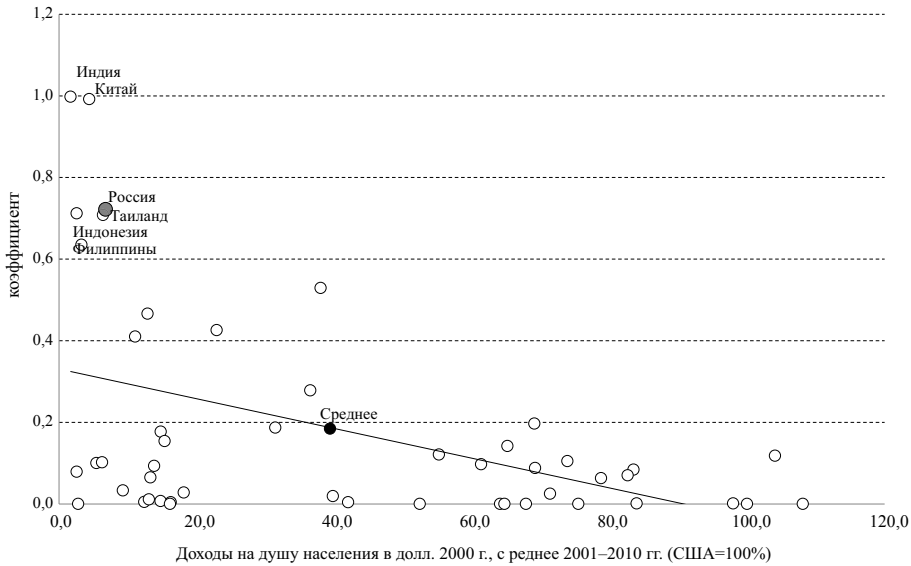


Источник: расчеты автора по данным НЛУ и Московской биржи.

Рис. 9. Число частных клиентов управляющих компаний и брокеров

также ситуация меняется в пользу государственного сектора. С 2011 г. опережающими темпами стали расти внутренние заимствования федерального бюджета, в течение нескольких лет доля выпусков корпоративных облигаций государственных компаний на рынке увеличилась до 25%¹. Вторичный

¹ Подробнее об этом см.: *Российская экономика... 2012*, с.131–145.



Источник: данные о доле госбанков в активах банковской системы из работы (Bertay, Demirguc-Kunt, Huizinga, 2012, p. 23). Данные о доходах рассчитаны по World Development Indicators The World Bank.

Рис. 10. Доля государственных банков в активах банковской системы

рынок также поддерживается преимущественно государственными банками вместе с Банком России. Более того, андеррайтерами и инвестиционными консультантами при размещении корпоративных облигаций также выступают государственные инвестиционные банки. Об этом свидетельствуют данные табл. 3. В течение 2007 г. по июнь 2012 г. государственные банки являлись андеррайтерами примерно от 40 до 60% выпусков корпоративных облигаций (по стоимости).

В результате реорганизации в конце 2011 г. объединенная биржа стала организацией с контрольным пакетом акций у государственных структур (табл. 4). На долю Банка России, государственных банков и РФПИ приходится 57,5% уставного капитала биржи. По нашему мнению, снижение доли государства в Московской бирже могло бы оказать благоприятное влияние на ее привлекательность для частных участников рынка.

1.7. Краткие выводы об инвестиционном спросе

Самый главный риск новой волны массовой приватизации в России — это то, что выставленные на продажу пакеты акций и иные объекты могут стать неожиданностью для внутренних и глобальных инвесторов. Для того чтобы крупнейшие приватизационные сделки были эффективными, необходимо

Таблица 3. Доля государственных инвестиционных банков в организации выпусков рублевых облигаций на внутреннем рынке

	2007		2008		2009		2010		2011		Янв.-июн. 2012	
	Млн руб.	Доля, %	Млн руб.	Доля, %	Млн руб.	Доля, %	Млн руб.	Доля, %	Млн руб.	Доля, %	Млн руб.	Доля, %
Корпоративные облигации												
Всего	467970	100	469792	100	994022	100	855055	100	994844	100	497506	100
Государственные инвестиционные банки	169668	36,3	219892	46,8	620044	62,4	395743	46	620698	62,4	283270	56,9
Иные	298302	63,7	249900	53,2	373978	37,6	461292	54	374146	37,6	214236	43,1

Источник: по данным рейтингов организаторов размещений облигаций www.sBonds.ru за 2007–2012 гг.

Таблица 4. Анализ изменений в структуре собственности российских бирж в 2011–2012 гг.

	До консолидации		Объединенная биржа ММВБ — РТС на 1.09.2012 г.
	ОАО «РТС»	ЗАО «ММВБ»	
Капитализация, млрд долл.*	1,15	3,45	3,5–6,0**
Доля в капитале, %			
Государственные структуры	10,00	59,86	57,53
в том числе:			
Банк России	0	28,60	24,32
РФПИ	0	0	2,71
Четверка госбанков***	10,00****	31,26	30,50
Иные акционеры	90,00	40,14	42,47
Всего	100,00	100,00	100,00

* Данные об оценке бирж до консолидации приводятся по данным, опубликованным на интернет-сайте объединенной биржи www.rts.micex.ru.

** Диапазон оценок стоимости объединенной биржи перед планируемым на 2013 г. IPO, опубликованных в СМИ: *Обухова Е., Огородников Е.* Московский биржевой тупик // Эксперт. 10–16 сентября 2012 г. № 36; *Руденко П.* Биржа переоценила размещение // Коммерсантъ. 13 февраля 2012 г.; Интерфакс — АФИ. Фондовая биржа оценила себя к IPO // Коммерсантъ. 26 марта 2012 г.

*** Сбербанк России, включая «Тройку Диалог», ВТБ, ВЭБ и Газпромбанк.

**** Доля только «Тройки Диалога». Доли Сбербанка России, ВТБ, ВЭБ и Газпромбанка не раскрываются, поскольку они меньше 5%.

Источник: расчеты автора по данным Московской биржи, материалов, опубликованных в изданиях «Ведомости», «Коммерсантъ» и «Эксперт».

проведение комплексной программы повышения инвестиционной привлекательности России для различных категорий инвесторов. Спрос инвесторов на объекты приватизации является эластичным и зависит от тех мер, которые государству и бизнесу удастся реализовать в ближайшие годы.

С точки зрения спроса на объекты приватизации у России имеются огромные неиспользуемые резервы. Это — внутренние сбережения населения и бизнеса, прямые иностранные инвестиции, средства консервативных глобальных портфельных инвесторов, иностранные и национальные фонды прямых инвестиций и венчурные фонды, суверенные фонды национально-благосостояния.

Повышение спроса на акции приватизируемых предприятий со стороны крупнейших держателей прямых иностранных инвестиций требует реализа-

ции внятой политики развития, ориентированной на инициативу широких слоев бизнеса и качественно иной характер участия государства в экономике.

Открытие России для крупнейших иностранных институциональных инвесторов (взаимные фонды, пенсионные фонды и страховые компании) требует прежде всего проведения реальных институциональных реформ и улучшения бизнес-климата. Необходима система мер по созданию в России отвечающей масштабам российской экономики индустрии фондов прямых инвестиций и венчурных фондов.

ГЛАВА 2

Зарубежный опыт публичных продаж акций приватизируемых компаний

2.1. Основные понятия

Публичная продажа акций приватизируемых компаний (*share issue privatization*, или SIP) означает публичную продажу акций компаний, которые полностью или частично принадлежат государству, на национальных и международных биржах. Различают первичные и вторичные SIP. Первичными называются SIP, когда приватизируемые компании впервые размещают акции на биржах. Первичные SIP могут предполагать продажу на бирже пакета акций, принадлежащего государству, с зачислением доходов от SIP в бюджет или размещение на бирже дополнительного выпуска акций приватизируемой компании. В последнем случае средства, вырученные от SIP, идут не в бюджет, а остаются в самой компании. Однако такую сделку также можно считать приватизационной, поскольку при ее осуществлении, как правило, происходит размывание доли государства в уставном капитале приватизируемой компании.

Вторичными являются SIP, когда на биржах размещаются акции приватизируемых компаний, которые уже были включены в биржевой листинг или в перечень ценных бумаг, обращающихся на биржах. Характерный пример SIP — самая крупная в мире цепочка сделок по приватизации пакетов акций компании Nippon Telegraph & Telephone (NTT), осуществленных в Японии в 1987–1988 гг.

Публичные продажи акций приватизируемых компаний (SIP) можно рассматривать как частный случай сделок первичной (IPO) или вторичной (SPO) публичной продажи акций компаний. Отличием сделок SIP от IPO-SPO является то, что по своему правовому статусу SIP являются приватизационными сделками. На них распространяется законодательство о приватизации,

устанавливающее определенные требования и ограничения в выборе способов продаж, регламентации их процедур, механизмах отбора и размерах оплаты услуг посредников и т. п. При этом приватизационные сделки должны вписываться в механизмы экономической политики государства, способствуя достижению тех или иных целей и задач. Примерами таких целей часто являются:

- сокращение объемов бюджетных субсидий государственным компаниям;
- повышение эффективности деятельности приватизируемых компаний в долгосрочной перспективе;
- привлечение доходов в бюджет или новых инвестиций в приватизируемые компании;
- повышение глобальной конкурентоспособности национального фондового рынка, поддержка внутренних инвесторов.

Публичная продажа акций приватизируемых компаний является одним из самых распространенных в мире способов приватизации. С 1977 г. до начала 2000-х годов по стоимости продаж SIP были преобладающим способом приватизации в странах Европейского союза по сравнению с продажами активов и имущественных комплексов (*asset sale*, или *trade sale*)¹. В 2000-х годов по завершении массовой приватизации в ЕС стали преобладать продажи активов.

С 2003 г. мировым лидером SIP стал Китай, практически все крупнейшие в мире IPO и SPO китайских компаний являлись сделками SIP. Наиболее крупными по стоимости сделками являлись сделки *первичных* — например, публичные продажи акций Сельскохозяйственного банка Китая (AgriBank) в июле 2010 г. на сумму 22,1 млрд долл., Индустриально-коммерческого банка (ICBC) в октябре 2006 г. на 21,9 млрд долл., Банка Китая (Bank of China) в мае 2006 г. на 11,2 млрд долл., Китайского строительного банка (China Construction Bank) на 9,2 млрд долл. Во второй половине 2000-х годов в Китае прошли также крупные *вторичные* — такие, как PetroChina в ноябре 2007 г. на сумму 8,9 млрд долл., China Construction в сентябре 2007 г. на 7,7 млрд долл., China Shenhua Energy Group в октябре 2007 г. на 8,8 млрд долл.

В сентябре 2010 г. рекорды SIP сделок китайских компаний побил Бразилия. В отличие от Китая крупнейшие SIP в Бразилии были *вторичными*. В сентябре 2010 г. вторичное SIP на рекордную сумму 70 млрд долл. провела нефтяная компания Petrobras (Petroleo Brasileiro S. A.), где государству принадлежит 55,75% акций. До этого акции Petrobras продавались на вторичном SIP в августе 2000 г. на сумму 4,0 млрд долл. В августе 2008 г. состоялось также вторичное SIP Campanhia Valedo Rio Doce, в результате которого было привлечено 12,1 млрд долл.

В России крупнейшие «народные» IPO — Роснефти, Сбербанка России и ВТБ — также проводились в виде SIP. В то же время в Центральной Евро-

¹ Privatization Barometer Report, 2009. P. 8. www.privatizationbarometer.net

пе, Турции и на Ближнем Востоке, особенно в странах Персидского залива, преобладающим способом приватизации были и остаются продажи активов.

Преимущества продажи активов как способа приватизации состоит в том, что она сопряжена с меньшими издержками и совершается в более краткие сроки, чем SIP. Данный способ приватизации позволяет продать объект приватизации за относительно хорошую цену. Продажа активов облегчает процесс привлечения прямых иностранных инвестиций. Кроме того, продажа активов позволяет органам приватизации устанавливать разнообразные социальные и экономические условия при проведении конкурсов и аукционов.

В то же время продажи активов имеют существенные недостатки по сравнению с SIP. Исследования *S. Gupta, C. Schiller, H. Ma, E. Thompson (2001)*, *A. Chong, F. Lopez-de-Silanes (2002)* и *A. Chong, V. Galdo (2002)* показали, что продажи активов приносят существенно более низкие поступления, чем сделки SIP. Продажи активов не позволяют в полной мере развивать внутренний фондовый рынок. Более того, продажи инвестиционных привлекательных активов иностранным компаниям часто способствуют росту бизнеса зарубежных эмитентов и фондовых рынков. Продажи активов являются менее прозрачными сделками по сравнению с SIP и часто увеличивают риски коррупции.

В 2009 г. в США и Европе SIP вновь стали играть ведущую роль, прежде всего за счет проведения сделок по обратному выкупу крупнейшими банками США и Европы собственных привилегированных акций у государств, полученных ими по итогам оказания банкам мер антикризисной поддержки в 2008–2009 гг., включая Trouble Asset Relief Program (TARP). Из 265,2 млрд долл. поступлений от приватизации в мире в 2009 г. 168,0 млрд долл. поступили за счет обратного выкупа акций банками. По своей сути сделки обратного выкупа американскими и европейскими банками привилегированных акций у государства являются вторичными SIP.

Примером использования сделок SIP для повышения глобальной конкурентоспособности национального фондового рынка является опыт Китая. В Китае приватизация началась с 1984 г., когда в Пекине был продан принадлежащий государству крупный магазин. В этом же году в Китае появились первые публично обрастаемые акции. Все крупнейшие IPO китайских компаний на внутреннем и глобальных рынках являются приватизационными сделками SIP.

В 1991 г. на территории материкового Китая были созданы Шанхайская и Шеньчженьская фондовые биржи. Изначально данные биржи были созданы в целях обслуживания рынка SIP. Лидирующие позиции Китая при проведении SIP и соответственно IPO в мире во многом способствовали тому, что в настоящее время данные биржи наряду с Гонконгской фондовой биржей стали мировыми лидерами при проведении IPO и занимают высокие позиции по объемам вторичных биржевых торгов. По мнению *W. Megginson (2010)*, рост объемов торгов на китайских фондовых биржах и капитализации включенных на них в листинг компаний шли преимущественно через процесс приватизации.

2.2. РАСПРЕДЕЛЕНИЕ ДОХОДОВ ОТ SIP

С помощью SIP государство, как правило, приватизирует пакеты акций наиболее крупных компаний. До 2000-х годов SIP часто использовались для пополнения доходов бюджета. В 1999 г. *Jones S., Megginson W., Nash R. и Netter J.* исследовали SIP 630 компаний в 59 странах за период с июня 1977 г. по июль 1997 г. (*Jones, Megginson, Nash, Netter, 1999*). Они обнаружили, что в процессе первичных SIP государственные ведомства, как правило, не выносят на продажу весь или даже контрольный пакет акций государственных компаний. Большинство SIP представляют собой вторичные публичные продажи акций приватизируемых компаний, при которых к продаже частным инвесторам предлагаются только те акции, которые принадлежат государству. При этом выручка от продажи акций поступала в доход бюджета, не отражаясь на росте капитала приватизируемых акционерных компаний.

Однако в 2000-е годы, когда лидерство в сделках SIP захватили крупнейшие развивающиеся рынки, ситуация с использованием доходов от SIP существенно изменилась. Такие страна, как Китай, Бразилия, Россия, все больше стали использовать сделки публичных продаж акций государственных компаний и банков в целях развития компаний и превращения их в крупнейших игроков на глобальном рынке. Для крупнейших SIP государственных компаний в этих странах характерны публичные продажи на рынке не тех пакетов акций, которыми владеет государство, а дополнительно выпускаемых акций, когда доля государства фактически размывается. Государства осознанно идут на данные «жертвы», стремясь стимулировать инвестиционную активность государственных компаний. В России аналогичную схему применили «народные» IPO ОАО «Роснефть», Сбербанк России и ВТБ. При проведении вторичного размещения акций ВТБ 14 февраля 2011 г. инвесторам был продан 10%-ный пакет акций из более крупного пакета, приобретенного в сентябре 2009 г. правительством РФ на сумму 180 млрд руб. (*Аскер-заде, 2011*). То есть с помощью сделки SPO ВТБ вернул государству часть ранее полученных денежных средств. При этом если в кризис государство приобретало акции по цене 4,8 коп. за 1 шт., то SPO состоялось по цене 9,15 коп. за акцию. Лишь при SIP 7,58%-ного пакета акций Сбербанк России, принадлежащего Банку России, состоявшемся 19 сентября 2012 г., выручку от приватизации в сумме 159,3 млрд руб. в отличие от прежних «народных» SIP правительство РФ намеревается забрать в бюджет. При этом, судя по тому что после завершения сделки правительство было вынуждено несколько раз призывать Банк России вернуть полученные от приватизации средства в бюджет, у разных сторон, видимо, было разное понимание судьбы данных средств¹.

¹ Лишь 1 октября 2012 г. Д. Медведев одобрил предложение Министерства финансов РФ о зачислении средств, полученных от приватизации акций ОАО «Сбербанк России», в федеральный бюджет (*Медведев Д.* При приватизации госбанков должна быть максимальная отдача в бюджет // РБК. 03.10.2012 г. Горки). При этом 18 сентября 2012 г.

Однако неопределенность по данному вопросу остается. Например, при обсуждении нового СПО акций ВТБ президент банка А. Костин не исключил, что «доля государства в ходе первой планируемой сделки может сократиться за счет допэмиссии»¹.

Уникальной была схема крупнейшего СП нефтяной госкомпании в Бразилии Petrobras в сентябре 2010 г., когда 42,5 млрд долл. из общей стоимости пришедших в компанию в результате сделки 70 млрд долл. составил имущественный взнос государства в виде шести неосвоенных нефтяных месторождений с запасами около 5 млрд баррелей нефти.

2.3. КРАТКОСРОЧНАЯ И ДОЛГОСРОЧНАЯ ДОХОДНОСТЬ ИНВЕСТИЦИЙ ПРИ СП

В исследованиях IPO и СП изучается доходность как краткосрочных, так и долгосрочных вложений. Применительно к краткосрочным вложениям анализируются недооценка или переоценка публично размещаемых акций. Недооценкой называют величину превышения цены закрытия первого торгового дня акций на бирже над ценой их размещения. Наоборот, переоценка предполагает, что цена размещения акций превышает цену закрытия первого торгового дня. Анализ долгосрочной доходности сделок IPO и СП предполагает расчет кумулятивного показателя избыточной доходности как разницы между кумулятивной доходностью вложений в акции на разные моменты времени после первого дня их торгов на бирже и кумулятивной доходностью фондового индекса за аналогичный период времени. При этом в качестве точки отсчета кумулятивной избыточной доходности акций принимается цена закрытия первого торгового дня или цена размещения данных акций.

В работах *T. Loughran, J. Ritter, K. Rydqvist (1994)* приводятся актуализированные данные о недооценках при проведении IPO в 45 странах, включая Россию. В исследовании показано, что недооценка при проведении IPO свойственна практически всем рынкам. При этом Россия выделяется на фоне других рынков тем, что недооценка акций при проведении IPO российских компаний, включая «народные» IPO ОАО «Роснефть», Сбербанк России и ВТБ, является самой низкой из всех 45 анализируемых рынков.

Размер недооценки составил по сделкам IPO:

- в развивающихся странах Азии: в Китае в 1990–2010 гг. 137,4%, в Индии в 1990–2011 гг. 88,5%, в Малайзии в 1980–2009 гг. 62,6%, в Корее в 1980–2010 гг. 61,6%, в Сингапуре в 1973–2011 гг. 28,3%, на Филиппинах в 1987–2006 гг. 21,2%, в Индонезии в 1990–2011 гг. 25,7%, в Гонконге в 1980–2010 гг. 15,4%;

тот же РБК сообщал, что доходы от приватизации Сбербанк поступят в золотовалютные резервы, а не в бюджет.

¹ Цитируется по изданию «Ведомости» со ссылкой на Интерфакс. См.: ...и допэмиссии акций // Ведомости. 1.10.2012 г.

- в развивающихся странах Латинской Америки: в Бразилии в 1979–2011 гг. 33,1%, в Мексике в 1987–1994 гг. 15,9%, в Чили в 1982–2006 гг. 8,4%, в Аргентине в 1991–1994 гг. 4,4%;
- в развивающихся странах Европы: в Болгарии в 2004–2007 гг. 36,5%, в Польше в 1991–2006 гг. 22,9%, в Турции в 1990–2011 гг. 10,3%;
- в развитых странах: в Греции в 1976–2011 гг. 50,8%, в Японии в 1970–2010 гг. 40,4%, в Швейцарии в 1983–2008 гг. 28,0%, в Германии в 1978–2011 гг. 24,2%, в Ирландии в 1999–2006 гг. 23,7%, в Австралии в 1976–2011 гг. 21,8%, в США в 1960–2011 гг. 16,8%, в Великобритании в 1959–2011 гг. 16,1%, в Испании в 1986–2006 гг. 10,9%, во Франции в 1983–2010 гг. 10,5%, в Дании в 1984–2011 гг. 7,4%, в Канаде в 1971–2010 г. 6,7%.

Данные по IPO в России включают 40 компаний по сделкам, совершенным в 1999–2006 гг., средний размер премии (недооценки) пакетов акций российских компаний составляет 4,2% цены размещения, что является самым низким показателем из всех 45 стран в выборке¹. Низкий уровень премии (недооценки) был зафиксирован при проведении всех «народных» IPO в России, включая 0,25% по акциям «Роснефти» в июле 2006 г., 4,27% — Сбербанка России и 4,12% — ВТБ в феврале — мае 2007 г. При проведении СПО акций ВТБ 14 февраля 2011 г. размер недооценки составил 4,16%, акций Сбербанка России 19 сентября 2012 г. 1,88%.

В исследовании Д. А. Кокорева и Е. В. Чирковой проанализирована статистика доходности «народных» IPO в 11 странах с развивающимся рынком капитала по выборке из 161 компаний, включая 18 сделок SIP, за период с 1 января 2003 г. по 1 мая 2008 г. В используемой ими терминологии «народными» могут быть IPO как частных, так и государственных (приватизируемых) компаний (Кокорев, Чиркова, 2010). Авторы показали, что государственные компании имеют меньшую недооценку по сравнению с другими «народными» IPO. Например, данные по 111 IPO китайских компаний показывают, что уровень недооценки по всем компаниям составил 16%, по «народным» IPO — 19%, по приватизационным народным IPO — 10,7%, в Польше — соответственно 23, 13 и 8,8%, в Индии — также 95, 88 и –2,1%.

Несмотря на наличие множества работ, посвященных причинам недооценки или переоценки компаний, проводящих IPO, общепризнанного объяснения данного явления не существует. Данные объяснения можно сгруппировать по разным направлениям. Сторонники теории «окна возможностей» полагают, что, поскольку большее число сделок IPO проводятся в период роста экономики и фондового рынка, начало торгов акциями новой компании на бирже сопровождается всплеском энтузиазма биржевых игроков, что ведет к завышению цены закрытия первого торгового дня на бирже по сравнению с ценой размещения.

¹ Аналогичная величина недооценки при IPO-СПО российских компаний в размере 4,4% была получена нами в процессе исследования в 2011 г. данных по 150 выпускам акций российских компаний, прошедших через IPO-СПО в период 2000–2007 гг.

Исследователи, поддерживающие *теорию асимметрии информации*, полагают, что основные факторы недооценки компаний следует искать в проявлении осторожности участников размещения к новым акциям на рынке из-за наличия информационной асимметрии. Эмитенты и андеррайтеры могут лучше знать реальное положение дел в компаниях, проводящих IPO, чем другие инвесторы. По этим причинам участие в размещении крупного и известного андеррайтера, как правило, ведет к уменьшению недооценки. Для объяснения недооценки K. Rock предложил модель, основанную на различиях в типах инвесторов — информированных и неинформированных. Информированные инвесторы, к которым относятся крупные институциональные инвесторы, обладают большим знанием относительно будущей динамики стоимости акций, чем неинформированные индивидуальные инвесторы. Поскольку информированные инвесторы будут приобретать только недооцененные акции для получения прибыли в будущем, преимущественно при их размещении, индивидуальные инвесторы смогут купить только оставшиеся неприбыльные акции преимущественно на вторичном рынке, таким образом, сталкиваясь с «проклятием победителей» (Rock, 1985).

Институциональные теории часто объясняют недооценку желанием эмитента или государства поощрить отдельные категории инвесторов при проведении IPO-SIP сделок (андеррайтеры, розничные инвесторы, внутренние институциональные инвесторы). В ряде исследований, особенно китайских IPO и SIP, подчеркивается, что государство часто идет на осознанное занижение цены размещения приватизируемых компаний в целях предоставления льгот тем или иным категориям внутренних инвесторов, содействия становлению в стране среднего класса.

Имеются объяснения феномена недооценки на основе исследования различий в *психологии поведения* разных категорий инвесторов. К числу таких теорий можно отнести мнения о том, что более высокие цены акций IPO-компаний в первые дни биржевых торгов связаны с чрезмерным ажиотажем по поводу новых акций на бирже, искусственно разжигаемым инвестиционными банками, а в случае «народных» IPO — представителями государственных структур. Данные факторы играют важную роль при начале торгов акциями компаний на индийских и китайских биржах, где в спекуляции с акциями вовлечены миллионы физических лиц, не обладающих достаточным капиталом и знаниями о фондовом рынке.

Не вдаваясь в подробности разных теорий, отметим одну важную закономерность при проведении IPO, которую отмечают многие исследователи. Она касается связи между недооценкой и долгосрочной аккумулируемой излишней доходностью. Как правило, чем выше недооценка, тем сильнее в долгосрочной перспективе в компании снижается кумулятивная избыточная доходность, т. е. тем сильнее долгосрочная доходность вложений в акции IPO-компаний падает по сравнению с базисным фондовым индексом. Результаты многолетних исследований закономерностей доходности IPO на американском рынке, проводимые J. Ritter, которые в 2010 г. включали

7328 тыс. компаний, показывают, что через три года после IPO средняя годовая доходность акций компаний проигрывает индексу примерно величину недооценки при выходе компании на биржу. Иными словами, тот выигрыш, которые инвесторы получают при покупке акций в процессе их размещения, «съедается» в последующие три года за счет того, что доходность акций IPO-компаний регулярно проигрывает рыночной доходности (индексам). Только по достижении трех лет цены акций американских IPO-компаний в среднем приближаются к рыночной доходности. Об этом свидетельствуют данные *табл. 5*.

Таблица 5. Недооценка и средняя избыточная доходность при проведении IPO на американском фондовом рынке в 1980–2011 гг.

Годы	Выборка, компаний	Недооценка, %	Средняя избыточная доходность, процентных пунктов, как отклонение от доходности	
			базисного индекса	компаний-аналогов
1980–1989	2054	7,2	– 22,7	2,1
1990–1998	3610	14,8	– 20,7	– 1,0
1999–2000	857	64,5	– 31,9	– 59,1
2001–2011	1187	12,2	2,0*	– 6,8*
1980–2011	7704	17,9	– 19,7*	– 7,4*

* По 2010 г. включительно.

Источник: (Ritter, 2013).

Средняя недооценка компаний на американских фондовых биржах в 1980–2012 гг. составила 17,9%. Через три года после IPO излишняя накопленная доходность по данным эмитентам была отрицательной и составляла в годовом исчислении –19,7 процентного пункта (п.п.) по сравнению с аккумулятивной доходностью индекса и –7,4 п.п. — с доходностью акций компаний-аналогов. В *табл. 6* приводятся данные Ritter об излишней накопленной доходности акций компаний, прошедших IPO на американских биржах в 1970–2007 гг., рассчитанной за 5-летний период. В качестве базы для сравнения использовалась накопленная доходность акций компаний-аналогов.

Средняя избыточная накопительная доходность в годовом исчислении компаний, прошедших IPO, только в течение полугодия после публичной продажи акций была позитивной. Затем до завершения второго года средняя избыточная доходность IPO-компаний становится отрицательной и достигает –4,7 п.п. после первого года и –8,8 п.п. после второго. К завершению третьего года она остается отрицательной и лишь к четвертому году сравнивается с рыночной доходностью, измеренной по компаниям-аналогам.

Таблица 6. Доходность IPO за период 1970–2007 гг.
в течение пяти лет после размещения акций

	Число лет после проведения IPO						Средняя геометрическая за 5 лет
	0,5	1	2	3	4	5	
Число IPO-компаний в выборке	8206	8206	8178	7416	6523	5648	
Доходность IPO к цене размещения, % годовых	5,9	6,7	5	9,7	17,9	12,2	10,2
Средняя избыточная доходность к компаниям-аналогам, п. п.	0,6	-4,7	-8,8	-4,4	1,4	-2,2	-3,8

Источник: Ritter, 2009, p. 28.

Выводы Ritter о динамике избыточной доходности акций подтверждаются в исследовании «народных» IPO на развивающихся рынках, проведенных в НИУ ВШЭ Кокоревым и Чирковой (2010). По их данным, после проведения «народных» IPO на развивающихся рынках происходит постоянное уменьшение показателя кумулятивной избыточной доходности IPO-компаний. Данный показатель равен -18 п.п. к концу первого года торгов, -40 — к концу второго года и -51 п.п. — после трех лет обращения. После трех лет обращения феномен пониженной кумулятивной доходности становится незаметным; сумма избыточных доходностей с 36-го по 48-й месяц торгов составляет лишь -0,04%. При этом в целом «народные» IPO недооценены больше обычных, т. е. более предпочтительны для получения инвесторами краткосрочной прибыли, но на долгосрочном горизонте они показывают доходность существенно ниже, чем размещения, прошедшие на растущих рынках капитала за подобный период.

Анализ, выполненный Кокоревым и Чирковой, IPO госкомпаний из разных стран показал, что они имеют меньшую недооценку по сравнению с другими «народными» IPO, но при этом доходность приватизационных IPO существенно выше на долгосрочном горизонте и, более того, положительна по сравнению с остальными «народными» размещениями. Отрицательная избыточная доходность в долгосрочной перспективе есть лишь в некоторых странах выборки: в России, Египте и Индии. По их мнению, в таких странах, как Китай и Польша, данная особенность долгосрочной доходности SIP-компаний может объясняться тем, что государство при размещении не максимизирует выручку от продажи акций, а ставит перед собой иные цели (например, повышение эффективности приватизируемых компаний, увеличение инвестиционной активности населения, создание среднего класса и т. п.). Выводы исследователей из ГУ ВШЭ о позитивной кумулятивной

избыточной доходности сделок SIP в долгосрочной перспективе, в отличие от IPO-сделок, не являющихся приватизационными, соответствуют другим многочисленным исследованиям SIP на зарубежных рынках.

При проведении публичных размещений акций российских компаний, в том числе в процессе приватизации, важно правильно оценивать тот факт, что по уровню недооценки в среднем размере 4,2–4,4% российские компании, как правило, занимают одно из последних мест среди развитых и развивающихся рынков, проводящих публичные размещения. Встает более конкретный вопрос: нужно ли, например, при приватизации пакетов акций стремиться к максимизации или минимизации недооценки?

По нашим оценкам, низкий уровень недооценки российских компаний, проводящих публичные размещения на зарубежных торговых площадках и частично на московских биржах, объясняется преимущественно отсутствием существенных различий в составе участников размещений и биржевых торгов акций и депозитарных расписок российских ОАО. Отчасти это связано с узкой базой внутренних и внешних инвесторов, приобретающих акции российских эмитентов, что отмечалось выше в данной части работы.

Наши исследования российских IPO, проведенные в РАНХиГС и НИУ ВШЭ в рамках работ студентов на примере 150 сделок IPO-SPO 150 российских ОАО, подтверждают выводы, сформулированные в упомянутых выше исследованиях американского и российского рынков о том, что последующая доходность акций IPO-компаний на трехлетнем периоде после проведения публичного размещения на существенном уровне значимости зависит от величины недооценки при размещении акций (см. *Акиенцева, 2010; Салимова, 2011*). Чем выше недооценка, тем, как правило, ниже избыточная кумулятивная доходность акций в течение трехлетнего периода после размещения. Это говорит о том, что низкий уровень недооценки российских эмитентов не связан с завышением стоимости компаний при проведении публичных размещений. Низкий уровень недооценки российских компаний отражает, скорее, слабость рынка акций российских компаний с точки зрения инвесторской базы (как в России, так и на зарубежных биржах), чем недостаточно качественную подготовку самих компаний к публичному размещению.

Масса исследований посвящена долгосрочным последствиям сделок SIP, в частности, росту доходности акций приватизированных компаний. Данное влияние SIP на поведение акций в долгосрочной перспективе оценивается неоднозначно. Исследование фондового рынка в Великобритании, проведенное в 1993 г. М. Levis, в том же году в Чили R. Aggarwal, R. Leal, F. Hernandez, в 1998 г. в Малайзии K. Paudyal, B. Saadouni, R. Briston, в Венгрии и Польше в 2003 г. R. Jelic, R. Briston, W. Aussenegg, показали, что в отличие от частных IPO после сделок SIP в долгосрочной перспективе доходность акций приватизированных компаний, как правило, переигрывает среднюю рыночную доходность¹.

¹ Levis, 1993; Aggarwal, Leal, Hernandez, 1993; Paudyal, Saadouni, Briston, 1998; Jelic, Briston, Aussenegg, 2003.

Choi, Lee, Megginson (2010) анализировали долгосрочное поведение цен акций после 241 IPO в 42 странах, прошедших в 1981–2003 гг. Сравнение долгосрочной избыточной доходности акций приватизированных компаний по сравнению с доходностью национальных фондовых индексов показало, что доходность акций приватизированных компаний на протяжении одного, двух, трех и пяти лет оказывается заметно выше доходности базисных индексов. Закономерность наличия позитивной избыточной доходности акций компаний, прошедших IPO, сохранялась, хотя и в менее явном виде, когда в качестве базы для сравнения использовалась не накопленная доходность индексов, а доходность акций компаний-аналогов. Наличие позитивной избыточной доходности за длительные периоды времени при проведении приватизационных IPO данные авторы объяснили тем, что в отличие от обычных IPO частных компаний при проведении сделок IPO участники рынка более тщательным образом проводят оценку бизнеса приватизируемых компаний в целях снижения рисков неопределенности их деятельности при выходе государства из данных компаний.

Наоборот, исследование китайского рынка *Chan, Wang, Wei (2004)* показало, что доходность акций компаний в Китае, проводивших IPO, подавляющее большинство которых были сделками IPO, в долгосрочной перспективе проигрывали по доходности базисным фондовым индексам.

В работе *Choi, Lee, Megginson (2010)* обобщены результаты разных исследований проблем долгосрочных результатов IPO по 18 странам (см. табл. 7), кроме США. Было показано, что выводы J. Ritter о результативности IPO американских компаний часто отличаются от результативности IPO компаний в других странах. Согласно исследованиям, проведенным в 1990–2000-х годах, в большинстве из указанных стран долгосрочная накопленная доходность вложений в акции компаний после проведения IPO, как правило, существенно ниже накопленной доходности индексов или вложений в компании-аналоги.

По состоянию на август 2012 г. нами были проведены расчеты долгосрочной избыточной доходности акций IPO-компаний на развивающихся рынках. В выборку вошло всего 818 компаний из Китая, Индии, Малайзии, Бразилии, Польши, разместивших акции в период с 2002 по 2007 г. Итоговые данные расчетов приводятся на рис. 11. Несмотря на различия в динамике кумулятивной избыточной доходности разных стран, рано или поздно данная доходность возвращается к нулевому уровню. По таким странам, как Индия, Малайзия, Польша, Бразилия, кумулятивная избыточная доходность вернулась к нулевому уровню в течение 2,5–3 лет после размещения акций. Это примерно соответствует поведению избыточной доходности акций американских компаний, отмеченной J. Ritter. Затем она снова стала отрицательной и вернулась к нулевому уровню по большинству стран через 4,5–5 лет после размещения акций, по польским компаниям — через 6,5 года. В Китае, где при проведении IPO компаний в 2000-х годах регулятор (SCRC) периодически был вынужден вводить запрет на проведение IPO компаний

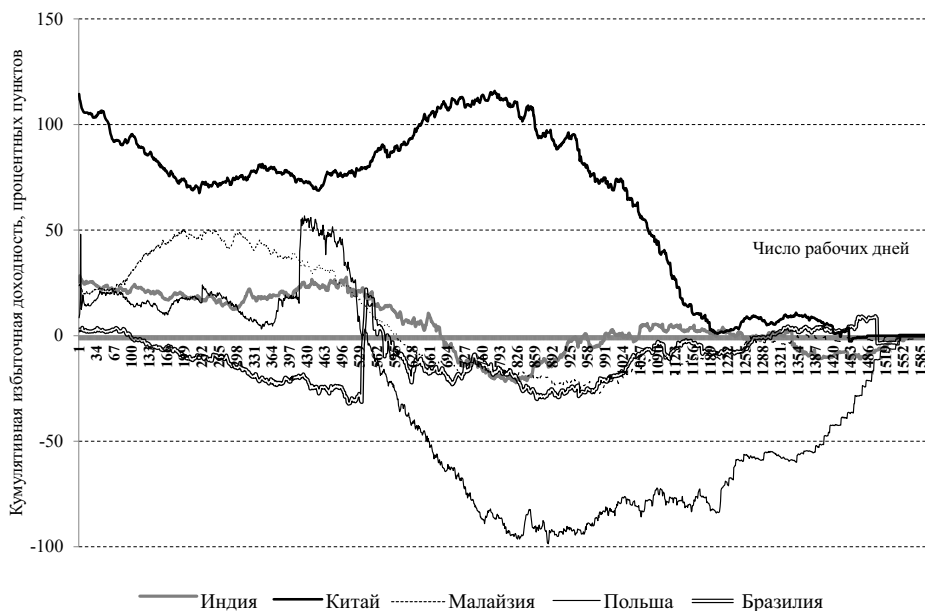
Таблица 7. Обзор работ, посвященных анализу долгосрочной избыточной доходности акций компаний после проведения IPO

Страна	Авторы	Исследуемый период	Число компаний	Средняя накопленная избыточная доходность IPO-компаний за период (%)			
				год	два года	три года	пять лет
Австралия	<i>Lee, Taylor, Walter (1996)</i>	1976–1989	226	-13,5	-31,0	-51,3	-30,9
Бразилия	<i>Aggarwal, Leal, Hernandez (1993)</i>	1980–1990	62	-9,0	-34,9	-47,0	
Канада	<i>Kooli, Suret (2004)</i>	1991–1998	445	-10,8	-12,4	-16,9	-25,7
Чили	<i>Aggarwal, Leal, Hernandez (1993)</i>	1982–1990	36	1,1	-2,0	-23,7	
Дания	<i>Jakobsen, Sorensen (2000)</i>	1984–1992	76	-1,8	-23,5	-30,4	
Германия	<i>Stehle, Ehrhardt, Przyborowksy (2000)</i>	1960–1992	187	1,2	-7,0	-5,0	
Греция	<i>Thomadakis, Nounis, Goumpourulos (2007)</i>	1994–2002	254	15,7	-8,1	-31,4	
Венгрия	<i>Lyn, Zychowicz (2003)</i>	1991–1998	33	-3,3	1,2	-4,9	
Италия	<i>Arosio, Giudici, Paleari (2001)</i>	1985–1999	150	-7,5	-12,5	-11,5	
Малайзия	<i>Ahmad-Zaluki, Campbell, Goodacre (2007)</i>	1990–2000	454	5,4	2,5	0,4	
Мексика	<i>Aggarwal, Leal, Hernandez (1993)</i>	1987–1990	44	-19,6			
Польша	<i>Lyn, Zychowicz (2003)</i>	1991–1998	108	-4,1	3,4	-24,4	
Испания	<i>Alvarez, Gonzalez (2005)</i>	1987–1997	52	6,1		-28,2	-21,0
Швейцария	<i>Drobetz, Kammermann, Walchli (2005)</i>	1983–2000	109	-2,1	0,9	-1,7	-26,2
Тайвань	<i>Cheng, Shau (2005)</i>	1988–2002	917			-3,4	

Окончание табл. 7

Страна	Авторы	Изучаемый период	Число компаний	Средняя накопленная избыточная доходность IPO-компаний за период (%)			
				год	два года	три года	пять лет
Таиланд	<i>Allen, Morkel – Kingsbury, Pinboonthamakit (1999)</i>	1985–1992	150	-5,4	-10,5	10,0	
Турция	<i>Bildik, Yilmaz (2007)</i>	1990–2000	244	2,3	-13,0	-84,5	
Великобритания	<i>Levis (1993)</i>	1980–1988	712	1,6	-5,2	-11,4	

Источник: *Choi, Lee, Megginson, 2010.*



Источни́к: расчеты на основе данных Блумберг. (Данные расчеты проведены совместно со студенткой магистратуры РАНХиГС К. С. Акшенцевой).

Рис. 11. Кумулятивная избыточная доходность портфелей IPO-акций по ряду развивающихся рынков

с мультипликатором P/E, превышающим 20–30, из-за ажиотажа среди частных инвесторов при проведении публичных размещений местных компаний, кумулятивная избыточная доходность акций IPO-компаний в среднем через 4,5 года вернулась к нулевому уровню.

2.4. МЕХАНИЗМ ПРОВЕДЕНИЯ SIP

При проведении SIP обычно решаются три блока проблем: планирование сделки во времени, выбор метода ценообразования и распределение приватизируемого пакета акций между разными категориями потенциальных покупателей. Схематично данные проблемы показаны в схеме на *рис.12*.

Исследования SIP в разных странах мира позволяют лучше понять, как оптимизировать механизм проведения публичных размещений акций приватизируемых компаний с точки зрения интересов государства. Приведем несколько примеров таких выводов.

Планирование во времени. Объемы IPO в мире, включая SIP, изменяются циклично. Обычно периоды роста IPO и SIP приходятся на периоды подъема фондового рынка. Растущий рынок является источником оптимизма

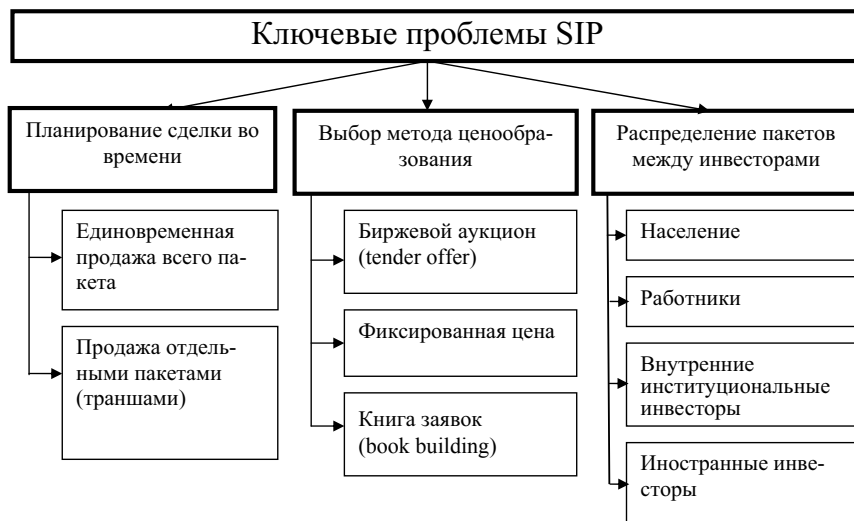


Рис. 12. Схема ключевых проблем SIP

институциональных инвесторов и их готовности принимать более высокие риски. Это, в свою очередь, повышает инвестиционную привлекательность IPO. Данная закономерность известна как «окна возможностей». Она обстоятельно проанализирована и обоснована в работах *Ibbotson (1975), Ritter (1984), L. Pastor, P. Veronesi (2003)* и др.

В уже упоминавшейся работе (*Jones, Megginson, Nash, Netter, 1999*) утверждается, что государственные органы приватизации обычно не идут на продажу всего пакета акций, принадлежащего государству, или даже контрольного пакета. По их данным, среднеарифметический пакет акций, выставяемый на первичное SIP, составлял 43,9% (значение по медиане – 35,0%), на вторичные SIP – в среднем 22,7% (по медиане – 18,1%).

Исследование SIP 1230 китайских компаний в 1994–2005 гг. на Шанхайской фондовой бирже, проведенное *Huyghebaert и Quan (2009)*, показало, что при проведении данных сделок недооценка компаний наиболее существенным образом зависит от степени неопределенности вопроса о дальнейшем участии государства в собственности приватизируемых предприятий. Многие инвесторы в Китае воспринимают полный уход государства из совладельцев крупных компаний как свидетельство инвестиционной непривлекательности данных компаний.

Ценообразование сделок. По мнению *Jones, Megginson, Nash, Netter (1999)*, большинство SIP использовало метод продажи пакетов акций по фиксированной, заранее объявленной цене (fixed-price methods). Методы ценообразования в виде аукционов и построения книги заявок обычно применялись до 2000-х годов при продаже пакетов акций внутренним институциональ-

ным и иностранным инвесторам. В Китае метод ценообразования с помощью книги заявок в сделках SIP стал применяться только с 2004 г. Согласно *Megginson (2010)*, большинство сделок SIP, где цена устанавливается фиксированным методом или на аукционе, как правило, сопровождаются более существенной недооценкой.

В ставшем уже классическим исследовании *Ljungqvist, Jenkinson, Wilhelm (2003)* показано, что инвестиционные банки в США регулярно используют механизм ценообразования на основе составления книги заявок (book building) для установления более высоких цен продаж пакетов акций в процессе IPO-SPO по сравнению с публичным размещением акций по фиксированной цене, который является доминирующим на фондовом рынке США. Согласно работе *(Jones, Megginson, Nash, Netter, 1999)*, по 273 сделкам первичных SIP около 85% сделок осуществлялись по заранее определенным фиксированным ценам. Во многих странах, включая США, проведение сделок публичного размещения акций на фондовых биржах по фиксированной цене направлено на создание более благоприятных условий для участников внутреннего фондового рынка.

Jones, Megginson, Nash, Netter (1999) также показали, что стоимость услуг андеррайтеров при проведении первичных и вторичных SIP на американских биржах существенно ниже комиссий посредников при проведении IPO, не являвшихся SIP. По их данным, комиссия андеррайтеров при проведении SIP в среднем составляла 3,9%, в том числе 4,4% по первичным SIP и 2,5% по вторичным SIP. В тот же период комиссия андеррайтеров по иным IPO составляла в среднем 7,0%, по данным *Chen, Ritter (2000)*.

Gao, Ritter (2010) провели обследование 1332 сделок вторичных SIP на американских биржах с января 1996 г. по декабрь 2007 г. на предмет использования разных методов ценообразования. Они выделили три наиболее распространенных методов ценообразования акций при вторичных SIP: реализация преимущественного права (rights offer), ускоренное размещение акций (accelerated offer) и полностью рыночное размещение (fully marked offer). SIP в форме реализации преимущественного права наиболее распространены в странах Азии, Австралии и Европы. В этом случае действующие акционеры имеют право приобрести вновь выпускаемые акции на пропорциональной основе по фиксированной цене.

За последние 10 лет преобладающим методом ценообразования акций в процессе вторичных SIP стало ускоренное размещение акций. Данный метод ценообразования включает так называемую «купленную сделку» (bought deal) и ускоренный метод формирования книги заявок. При данном методе эмитент объявляет цену продажи акций инвестиционным банкам, участвующим в аукционе. Как правило, банки подают заявки на приобретение акций сразу после закрытия торгов. Победителем аукциона признается банк, предложивший наибольшую цену. В течение следующего рабочего дня банк-победитель в течение 24 ч перепродает пакет акций институциональным инвесторам. Ускоренным данный метод размещения акций называется потому,

что эмитенту в данном случае не требуется проводить презентацию выпуска перед инвесторами (road show), а вся процедура размещения занимает лишь два дня.

Полностью рыночное размещение предполагает проведение полноценной процедуры эмитентами road show и составление книги заявок. При данном методе размещения эмитенты на основе консультаций с инвестиционными банками устанавливают предварительную цену размещения или диапазон цен размещения. После этого эмитент, как правило, в течение двух недель проводит road show, где представляет компанию отдельным категориям институциональных инвесторов. Одновременно с road show инвестиционный банк, уполномоченный эмитентом на ведение книги заявок (букраннер), в качестве которого обычно выступает ведущий андеррайтер, составляет книгу заявок, оценивая спрос инвесторов. После составления книги заявок синдикат андеррайтеров во главе с ведущим андеррайтером распределяет акции между институциональными инвесторами согласно принятым от них заявкам. Полностью рыночное размещение позволяет повысить эластичность спроса на публично размещаемые акции. В течение двух недель, пока проводится road show, у инвесторов есть время для принятия обоснованного инвестиционного решения. У эмитента и андеррайтеров имеется возможность «уторговывания» первоначального предложения, что позволяет привлечь дополнительные средства инвесторов. В результате, по мнению X. Gao и J. Ritter, подобный маркетинг позволяет достичь более высоких цен размещения и уменьшить недооценку акций компаний. Отрицательной стороной данного метода размещения являются более высокие издержки эмитентов, связанные с оплатой услуг андеррайтеров и иных посредников, с проведением road show.

По этим причинам полностью рыночные размещения стали основным методом проведения сделок SIP во многих странах, включая Россию.

J. Ritter и X. Liu предложили модель локальной олигополии андеррайтеров для объяснения более высокой недооценки при размещении акций эмитентами с помощью услуг наиболее авторитетных андеррайтеров (Ritter, Liu, 2011; Ritter, 2011a). По их мнению, конкуренция на рынке услуг андеррайтеров не является совершенной, что позволяет ограниченному кругу андеррайтеров привлекать внимание более широкого круга инвесторов к IPO, добиваясь более значительного превышения цены закрытия первого дня биржевых торгов акциями компании по сравнению с ценой их размещения. По их данным, в 1993–2008 гг. для IPO на американском рынке величина указанного превышения для компаний, пользовавшихся услугами топ-3, андеррайтеров было в среднем на 9 процентных пунктов выше недооценки первого дня при IPO иных компаний.

Эволюция российского фондового рынка также показывает, что, ориентируясь преимущественно на интересы крупных эмитентов, метод ценообразования с помощью составления книги заявок непосредственно андеррайтерами-букраннерами, становится все более распространенным. При проведении

первых IPO акций на российских фондовых биржах в 2002–2005 гг. компаниями ОАО «РБК Информационные системы», ОАО «Аптечная сеть 36,6», ОАО «Корпорация «Иркут», ОАО «Концерн «Калина», ОАО «Седьмой континент», ОАО «Лебедянский», ОАО «АПК «Хлеб Алтая» и ОАО «Северсталь-Авто» цена размещения акций устанавливалась в процессе проведения биржевых аукционов (tender offer). В последующие годы при проведении IPO и SPO акций российские компании предпочитали определять цену публичных размещений акций методом «book building», когда книга заявок велась специально уполномоченным на это инвестиционным банком или инвестиционной компанией, а институциональным инвесторам в течение проведения, как правило, двухнедельного road show предоставляется достаточно времени для обдумывания условий будущей сделки IPO-SPO.

Аналогичные изменения методов ценообразования публично размещаемых финансовых инструментов произошли в конце 2009 г. — начале 2010 г. на рынке рублевых облигационных заимствований. С 1999 г. по конец 2009 г. практически все выпуски корпоративных облигаций размещались путем проведения биржевых аукционов с подачей заявок от имени уполномоченного андеррайтера-продавца и потенциальных покупателей через биржевую систему электронных торгов. Аукционы длились в течение нескольких минут или даже секунд. Победителями данных аукционов становились участники рынка, предложившие минимальную доходность по облигациям, а при равенстве данного критерия побеждал участник, чья заявка поступила в торговую систему раньше по времени. В таких условиях у участников торгов практически не было времени на корректировку заявок, дополнительный анализ разных факторов, влияющих на принимаемые решения.

В настоящее время основные объемы размещений рублевых облигаций производятся с использованием метода составления внебиржевой книги заявок. Впервые публичное размещение рублевых облигаций с помощью книги заявок было проведено в 2009 г. при участии компании «Тройка Диалог» при размещении облигаций ТГК–10. Данный метод ценообразования удобнее для участников и позволяет эмитентам активно влиять на доходность заимствования ресурсов, добиваясь ее снижения. Главное преимущество книги заявок — наличие у обеих сторон времени для корректировки первоначальных параметров сделок. Эмитенты имеют возможность отсекал заранее неприемлемые для них заявки, которые в случае проведения биржевых аукционов могли влиять на итоговую цену размещения. В процессе составления книги заявок эмитенты и андеррайтеры могут отсекал заявки тех участников, которые, по их информации, не являются достаточно платежеспособными. С теоретической точки зрения преимуществом метода ценообразования с помощью книги заявок является рост роли андеррайтеров в данных сделках, стремление которых сохранить свою репутацию на рынке заставляет их играть более активную роль в решении проблемы информационной асимметрии, возникающей при проведении публичных размещений ценных бумаг.

Наиболее существенный недостаток метода составления книги заявок состоит в том, что он сопряжен с более высокими издержками для эмитентов. Однако данные издержки, как правило, компенсируются за счет более высокой цены размещения, достигаемой за счет этого метода ценообразования.

В работе ряда исследователей, в частности Кокорева и Чирковой, обращается внимание на другой механизм, позволяющий андеррайтерам предотвращать резкие изменения в ценных акциях IPO-компаний непосредственно после проведения публичного размещения. Речь идет об *опционе на дополнительное размещение (greenshoe option)*. Он позволяет андеррайтерам при размещении акций продавать дополнительно до 15% размещаемых акций «без покрытия». Если после проведения IPO цена акций на бирже упадет ниже цены размещения, андеррайтер вправе выставить котировку на их приобретение по цене размещения с последующей перепродажей акций эмитенту по цене размещения. Если же биржевая цена акций существенно превысит их цену размещения, андеррайтер получает право выкупа данных акций у эмитента по цене размещения.

Распределение пакетов акций среди разных групп инвесторов

M. Jones, W. Megginson, Nash u J. Netter (1999) показали, что при проведении SIP ценовые преимущества часто предоставляются работникам приватизируемых компаний и населению. По их расчетам, в среднем работникам предприятий продавался пакет акций в размере 7,6% (5,7% — по медиане). В 9% случаев первичных SIP пакеты акций продавались внутренним розничным инвесторам с дисконтом, средний размер которого составлял 10,4% (по медиане — 7,3%). В 16,2% случаев при проведении вторичных SIP дисконты внутренним розничным инвесторам составляли 5,1% (4,3% — по медиане). Данный дисконт предоставлялся в виде предложения части пакетов акций в фиксированной, заранее известной цене.

Исследование итогов приватизации в Мексике *F. Lopez-de-Silanes (1997)* показало, что продажи пакетов акций иностранным инвесторам позволяют существенно увеличить поступления от приватизации. В работе (*Huyghebaert, Quan, 2009*) обосновывается гипотеза о том, что высокий уровень недооценки китайских компаний при проведении SIP во многом связан с осознанными действиями государства, направленными на поддержку внутренних инвесторов и формирование среднего класса.

Данные о крупнейших SIP компаний из развивающихся стран показывают, что все более значимыми инвесторами при проведении публичных продаж акций становятся суверенные фонды благосостояния. Например, из общей суммы от проведения SIP китайского AgBank в июле 2010 г. в размере 19,1 млрд долл. (без учета опционов андеррайтерам) 2,8 млрд долл. пришлось на Qatar Investment Authority, 0,8 млрд долл. — на Kuwait Investment Authority и 0,2 млрд долл. — на сингапурский Temasek Holdings (*Tudor, 2010*).

2.5. ОПЫТ ВЫПУСКА АКЦИЙ БИЗНЕС-ПОДРАЗДЕЛЕНИЙ («TRACKING STOCKS»)

Учитывая, что структурную модернизацию в России планируется осуществить через крупнейшие вертикально-интегрированные государственные холдинги, для них может оказаться полезным опыт реструктуризации и привлечения инвестиций в данные холдинги с помощью выпуска так называемых tracking stocks, или акций бизнес-подразделений. Акции бизнес-подразделений (TS) представляют собой обыкновенные акции компаний, выпуск которых позволяет секьюритизировать доходы и иные результаты деятельности отдельных подразделений диверсифицированных компаний без выделения их в отдельное юридическое лицо.

Выпуск TS является альтернативой сделкам выделения и разделения бизнеса. Их выпуск как отдельной категории обыкновенных акций компаний позволяет связать стоимость и дивиденды по таким акциям с результативностью деятельности отдельных подразделений данной компании. Они обладают правом на дивиденды, на участие в управлении, на получение ликвидационной стоимости, а также специальным правом требования обязательного выкупа акций. Основное преимущество данных акций для компании-эмитента заключается в том, что они сохраняют контроль данной компании над сегрегируемыми активами. Для инвесторов привлекательность TS связана с тем, что по сравнению с выделением отдельных компаний выпуск TS не предполагает появления отдельных издержек на содержание нового совета директоров и органов управления компаний, но при этом они не несут всех рисков, свойственных всем подразделениям компании-эмитента.

По данным на 2008 г., 32 компании в мире выпустили TS, 37 компаний рассматривали возможность выпуска таких акций (Danielova, 2008). Примеры подобных сделок см. в табл. 8. Практическая цель выпуска TS для эмитента и инвесторов — повысить эффективность коммерческого использования отдельных бизнес-единиц и направлений деятельности компаний за счет повышения капитализации бизнеса компании. Данный эффект повышения капитализации бизнеса за счет выпуска TS позволяет эмитировать данные акции без эффекта размывания стоимости основных выпусков обыкновенных акций компании.

По теме эффективности выпуска TS написано достаточно много исследований, имеющих практическое значение для потенциальных эмитентов подобных акций и их покупателей. По мнению А.Н. Danielova (2008), вероятность того, что диверсифицированные корпорации предпочтут выпуск TS вместо выделения отдельных подразделений в самостоятельные организации, повышается с ростом ликвидности внутренних фондовых рынков. Значимым мотивом для выпуска TS является опасение менеджмента диверсифицированных компаний потерять контроль над частью их активов. Это бывает особенно важно по отношению к топ-менеджерам крупных компаний, которые, как показало исследование Shleifer, Vishny (1989), часто ока-

ТАБЛИЦА 8. ПРИМЕРЫ КОМПАНИЙ, ВЫПУСТИВШИХ TS

Компании	Дата объявления	Подразделение для выпуска TS	Состояние сделки
General Motors	29.06.1984 г.	Поглощение Electronic Data System	Состоялось
General Motors	06.06.1985 г.	Поглощение Hughes Aircraft Company	Состоялось
USX Corporation	31.01.1991 г.	Сталелитейный и нефтегазовый бизнес	Состоялось
USX Corporation	14.04.1992 г.	Выделение нефтяного и газового бизнеса	Состоялось
Ralston Purina	22.01.1993 г.	Выделение банковского бизнеса	Состоялось
RJR Nabisco	01.02.1993 г.	Бизнес в пищевой и табачной сфере	Отклонено акционерами
Pittston Company	15.03.1993 г.	Добывающее подразделение и сфера услуг	Состоялось
Pittston Company	15.09.1995 г.	Выделение сферы услуг	Состоялось
Fletcher Challenge	21.10.1993 г.	Выделение деревообрабатывающего и базового бизнеса	Состоялось
Fletcher Challenge	28.02.1996 г.	Выделение базового бизнеса	Состоялось
Kmart	04.01.1994 г.	Разделение базового бизнеса и специализированных магазинов	Отклонено акционерами
Seagull Energy	11.03.1994 г.	Выделение нефтегазового бизнеса на Аляске	Состоялось
Genzyme	26.07.1994 г.	Поглощение BioSurface Technology, Inc.	Состоялось
Genzyme	03.02.1997 г.	Поглощение PharmaGenics, Inc.	Состоялось
Tele-Comm. Inc.	16.11.1994 г.	Разделение основного бизнеса и медиа бизнеса	Состоялось
Tele-Comm. Inc.	05.12.1996 г.	Разделение основного бизнеса и радиовещания	Состоялось

Окончание табл. 8

Компании	Дата объявления	Подразделение для выпуска TS	Состояние сделки
American Health Properties	01.01.1995 г.	Разделение REITs психиатрических клиник и базовых REITs	Состоялось
SMS Energy	15.02.1995 г.	Разделение бизнеса в сфере газоснабжения населения и базового бизнеса	Состоялось
US West	01.01.1995 г.	Разделение медиа- и основного бизнеса	Состоялось
MCI	02.08.1995 г.	Разделение телекомов и MCI Metro	Отклонено менеджментом
Inco Limited	26.03.1996 г.	Поглощение Diamond Fields Resources, Inc.	Состоялось
Delmarva Power and Light	12.08.1996 г.	Поглощение Delmarva and Atlantic Energy	Состоялось
Circuit City	01.11.1996 г.	Разделение автомобильного бизнеса и бизнеса в области электроники	Состоялось
Eritope	07.11.1996 г.	Разделение сельскохозяйственного и биотехнологического бизнеса	Отклонено менеджментом

Источник: Billett, Maier, 2000, p.1457–1490.

зываются незаменимыми. В исследованиях Danielova также подтверждена гипотеза, что объявление корпорациями о выпуске TS, как правило, позитивно воспринимается инвесторами и приводит к краткосрочному повышению цен акций компании-эмитента в момент объявления решения о выпуске новых акций.

В другом исследовании (*Rajan, Servaes, Zingales, 2002*) было показано, что в диверсифицированных компаниях возникают устойчивые тенденции, когда инвестиционные ресурсы перераспределяются из больших подразделений с привлекательными инвестиционным потенциалом в пользу более слабых в экономическом отношении и более мелких подразделений. Выпуск TS позволяет таким крупным корпорациям эффективно осуществлять подобные внутренние перераспределения инвестиционных потоков.

2.6. ВЫВОДЫ О ЗАРУБЕЖНОМ ОПЫТЕ

Опыт проведения SIP-сделок за рубежом позволяет сформулировать следующие основные выводы, имеющие практическое значение для новой волны приватизации в 2012–2013 гг. пакетов акций крупнейших государственных компаний в России.

Сделки SIP на протяжении более чем 30 лет являются одним из основных способов приватизации в мире. В последние годы лидерами в сфере сделок SIP по объему активов стали крупнейшие развивающиеся страны, прежде всего Китай, Индия и Россия.

При планировании SIP государство четко выстраивает приоритеты целей, которые оно планирует достичь с помощью данного способа приватизации. Случаи, когда органы власти исходят лишь из фискальных целей при проведении SIP, в настоящее время практически не встречаются. Как правило, основными целями сделок SIP являются повышение эффективности деятельности приватизируемых компаний в долгосрочной перспективе, сокращение объемов бюджетных субсидий государственным компаниям, повышение глобальной конкурентоспособности национального фондового рынка, поддержка внутренних инвесторов, привлечение доходов в бюджет или новых инвестиций в приватизируемые компании. Ориентация лишь на фискальные цели SIP может привести к негативным последствиям для инвестиционной привлекательности и глобальной конкурентоспособности приватизируемых компаний и национального финансового рынка.

В этом смысле показателен опыт крупнейшего в мире по объему привлеченных ресурсов публичного размещения акций — SIP бразильской нефтяной компании Petrobras в сентябре 2010 г. В ходе данного SIP государство не только не получило дополнительных доходов в бюджет, но, наоборот, выступило приобретателем большей части дополнительно выпущенных акций компании на сумму 42,5 млрд долл. из 70 млрд долл., оплатив стоимость акций взносом из нескольких шельфовых месторождений с запасами около

5 млрд баррелей нефти. В результате доля государства в уставном капитале Petrobras выросла с 32,1 до 55,0%.

В 2000-х годах в механизме проведения сделок SIP произошли существенные изменения. В 1980–1990-х годах большинство сделок SIP представляли собой продажу принадлежащих государству пакетов акций компаний на вторичном рынке, когда выручка от их продажи поступала в бюджет и не отражалась на росте капитала приватизируемых компаний. Однако по мере распространения SIP на крупнейших развивающихся рынках, таких как Китай, Бразилия, Индия и Россия, с середины 2000-х годов стали преобладать первичные и вторичные SIP, когда на биржах продавались дополнительно выпускаемые акции приватизируемых компаний, а доходы от их размещения оставались в распоряжении компаний. При этом происходило частичное размывание собственности государства в приватизируемых компаниях. В России аналогичную схему применили «народные» IPO ОАО «Роснефть», Сбербанка России и ВТБ.

Представляется, что по этим причинам правительству России в 2012–2013 гг. крайне трудно проводить SIP-сделки крупнейших государственных компаний таким образом, чтобы доходы от продажи данных акций попали в бюджет. Дело здесь не только во внутреннем сопротивлении менеджмента государственных компаний, которые заинтересованы в продаже на рынке именно дополнительно выпускаемых, а не государственных пакетов акций, с тем чтобы оставить денежные поступления на нужды развития самих компаний. При выборе способов приватизации российские органы власти не могут не учитывать механизмы проведения сделок SIP компаниями — конкурентами российских АО. Пока же большинство данных сделок предполагают продажу дополнительно выпускаемых, а не приватизируемых пакетов акций.

Дополнительная сложность, с которой можно столкнуться при приватизации пакетов акций крупнейших государственных компаний в России, — наличие, по существу, индивидуального порядка принятия решений о способах приватизации пакетов акций государственных компаний. В обход ограниченного перечня основных способов приватизации, изложенных в Федеральном законе от 21 декабря 2001 г. № 178-ФЗ «О приватизации государственного и муниципального имущества», ст. 39 того же закона позволяет президенту и правительству РФ, органам государственной власти субъектов Федерации и органам местного самоуправления принимать, по существу, индивидуальные решения о проведении вместо приватизации пакетов акций подведомственных компаний дополнительных эмиссий акций этими компаниями с уменьшением доли государства или муниципального образования.

Проведение сделок SIP предполагает принятие взвешенных решений, касающихся интересов разных групп потенциальных покупателей акций приватизируемых компаний: внутренних розничных и институциональных инвесторов, работников предприятий и иностранных портфельных и стратегических инвесторов. Проведение крупнейших SIP в развивающихся странах, помимо привлечения инвестиций в приватизируемые компании, как

правило, направлено на предоставление населению страны и внутренним институциональным инвесторам льгот в виде более низких цен размещения акций по сравнению с ценой первого дня торгов на бирже.

Сделки SIP являются одной из разновидностей IPO-SPO сделок, и в этом плане уровень недооценки и долгосрочной накопленной доходности данных приватизационных сделок во многом схож со сделками IPO-SPO. Как убедительно показали *Loughran, Ritter, Rydqvist (1994)*, во многих странах сделки IPO сопровождаются существенной недооценкой акций, т. е. значительным превышением цены закрытия первого дня биржевых торгов по сравнению с ценой размещения акций. Например, в Китае в 1990–2010 гг. размер недооценки составлял 137,4%. При проведении SIP-сделок недооценка значительно меньше. В исследовании *Кокорева и Чирковой (2010)* показано, что государственные компании имеют меньшую недооценку по сравнению с другими IPO. Например, данные по 111 IPO китайских компаний показывают, что уровень недооценки по всем компаниям составил 16%, по «народным» IPO — 19%, по приватизационным «народным» IPO — 10,7%. Это говорит о том, что при проведении IPO государственных компаний государство, как правило, более объективно проводит оценку компаний, чем в случае частных IPO. При этом наличие недооценки в сделках SIP свидетельствует о том, что государство предоставляет льготы вышеназванным инвесторам.

Заметно большее число исследователей полагает, что в отличие от обычных IPO-SPO долгосрочная избыточная доходность акций SIP-компаний оказывается позитивной, т. е. доходность акций приватизированных компаний превышает рыночную.

Считающееся «классическим» для американского рынка IPO исследование долгосрочной доходности акций IPO-компаний, проводимое на регулярной основе J. Ritter на базе более 7 тыс. эмитентов, свидетельствует о том, что, несмотря на более быстрый рост цен акций американских компаний, проводивших IPO, в течение нескольких месяцев после их публичной продажи, в долгосрочной перспективе данные акции имеют отрицательную накопленную доходность, т. е. ведут себя хуже рынка. При этом примерно через три года после проведения IPO ежегодная доходность данных акций в среднем уступает доходности базисных индексов на величину, примерно равную размеру недооценки акций при проведении IPO. Иными словами, под влиянием различных факторов в первые дни биржевых торгов цена акций повышается в среднем на 18% по сравнению с ценой размещения, но за следующие три года их доходность оказывается в среднем на 20 процентных пунктов ниже рыночной. Значит, через три года долгосрочная доходность IPO-компаний возвращается к рыночной.

В другой «классической» работе, посвященной анализу долгосрочной доходности акций неамериканских IPO-компаний (*Choi, Lee, Megginson, 2010*), были обобщены результаты разных исследований по 18 странам, кроме США. По их данным, долгосрочная доходность акций неамериканских IPO-компаний в долгосрочной перспективе в 1990–2000-х годах была существен-

но хуже доходности базисных индексов и компаний-аналогов. В большинстве из рассмотренных 18 стран отставание динамики акций IPO-компаний от рынка оказывалось существенно более значительным, чем у американских компаний по данным J. Ritter.

По данным Кокорева и Чирковой, анализирувавших «народные» частные и приватизационные IPO, после проведения «народных» IPO на развивающихся рынках происходит постоянное уменьшение показателя кумулятивной избыточной доходности IPO-компаний. После трех лет феномен пониженной кумулятивной доходности становится незаметным; сумма избыточных доходностей с 36-го по 48-й месяц торгов составляет лишь $-0,04\%$. При этом в отличие от обычных IPO долгосрочная доходность приватизационных IPO существенно выше на долгосрочном горизонте и, более того, в большинстве стран положительна. Данная особенность долгосрочной доходности SIP-компаний может объясняться тем, что государство при размещении акций не максимизирует выручку от продажи ценных бумаг, а ставит перед собой иные цели (например, повышение эффективности приватизируемых компаний, увеличение инвестиционной активности населения, создание среднего класса и т. п.).

Значительное влияние на цены акций компаний при проведении SIP оказывает выбор механизма проведения данных сделок. В частности, в авторитетном исследовании *Ljungqvist, Jenkinson, Wilhelm (2003)* показано, что инвестиционные банки в США регулярно используют механизм ценообразования с помощью книги заявок в целях достижения более высоких цен продажи акций в процессе IPO-SPO по сравнению с размещением акций по фиксированной цене. Видимо, по этим причинам в 2000-х годах метод ценообразования с помощью книги заявок стал преобладающим во многих странах.

К аналогичным выводам на основе обследования 1332 сделок *вторичных* SIP на американских биржах в 1996–2007 гг. пришли *Gao и Ritter (2010)*. Они показали, что с помощью книги заявок синдикат андеррайтеров имеет возможность повысить эластичность спроса на публично размещаемые акции. В течение двух недель, пока проводится road show, у инвесторов есть время для принятия обоснованного инвестиционного решения. У эмитента и андеррайтеров имеется возможность «уторговывания» первоначального предложения, что позволяет привлечь дополнительные средства инвесторов. Подобный маркетинг позволяет достичь более высоких цен размещения и уменьшить недооценку акций компаний. Отрицательной стороной данного метода размещения являются более высокие издержки эмитентов, связанные с оплатой услуг андеррайтеров и иных посредников, с проведением road show.

В работе ряда исследователей обращается внимание на другой механизм, позволяющий андеррайтерам предотвращать резкие колебания цен акций IPO-компаний после проведения публичного размещения. Речь идет об *опционе на дополнительное размещение (greenshoe option)*.

В ходе приватизации диверсифицированных компаний могут более активно использоваться такие инструменты, как акции подразделений (tracking stocks). Они позволяют более эффективно перераспределять инвестиционные ресурсы внутри диверсифицированных компаний, сохранять целостность и стабильность структур управления данными компаниями, более полно учитывать интересы топ-менеджмента. Для инвесторов TS может быть привлекательным и эффективным инструментом участия в секьюритизации финансовых потоков от перспективных активов.

ГЛАВА 3

Опыт публичных продаж акций приватизируемых компаний в России

3.1. Опыт российских «народных» IPO

В крупнейших развивающихся странах распространение получил способ приватизации в виде SIP, предполагающий публичную продажу на рынке дополнительных выпусков акций, сокращение доли государства в уставном капитале компаний, при этом средства от продажи акций остаются в распоряжении приватизируемых компаний. Именно по такой схеме проходили приватизационные «народные» IPO в России — ОАО «Роснефть», Сбербанк России и ВТБ.

В процессе проведения IPO акций ОАО «Роснефть» 19 июля 2006 г. поступления от продажи акций составили 10,4 млрд долл., из которых 8,5 млрд долл. поступили в ОАО «Роснефтегаз» — материнскую компанию «Роснефти», находящуюся в государственной собственности, и только 1,9 млрд долл. попали в ОАО «Роснефть». После IPO доля косвенно принадлежащего государству (через компанию ОАО «Роснефтегаз») пакета акций в «Роснефти» уменьшилась со 100% уставного капитала до 85,2%. Средства, полученные ОАО «Роснефтегаз», по оценкам СМИ, пошли на погашение долгов нефтяного холдинга, образовавшихся после приватизации нефтяной компании «Юганскнефтегаз» с участием «Байкалфинансгруп».

IPO Сбербанка России состоялось 21 февраля 2007 г. В процессе данного IPO сумма поступлений составила 8,9 млрд долл. Данные средства были оставлены в распоряжении банка. В ходе IPO Банк России, распоряжающийся пакетом акций Сбербанка от имени государства, приобрел дополнительные акции Сбербанка на сумму около 3,0 млрд долл. Однако в результате данного IPO общая доля государства в уставном капитале Сбербанка была размыта с 60,57 до 57,18%.

IPO ВТБ, состоявшееся с 14 по 18 мая 2007 г., позволило привлечь на цели развития банковского холдинга 8,0 млрд долл. При этом в результате публичного размещения акций ВТБ доля государства в его уставном капитале сократилась с 99,90 до 77,47%.

При проведении вторичного размещения акций ВТБ 14 февраля 2011 г. инвесторам был продан 10%-ный пакет акций из более крупного пакета, приобретенного в сентябре 2009 г. правительством РФ на сумму 180 млрд руб. (*Аскер-заде, 2011*). То есть с помощью сделки SPO ВТБ вернул государству часть ранее полученных денежных средств. При этом если в кризис государство приобретало акции по цене 4,8 коп. за 1 шт., то SPO состоялось по цене 9,15 коп. за акцию.

С 12 марта по 13 апреля 2012 г. ВТБ произвел обратный выкуп акций банка у миноритарных акционеров, участвовавших в «народном» IPO 2007 г., по цене 13,6 коп. за акцию. Акционеры, купившие акции ВТБ на IPO 2007 г. и состоявшие на 01.02.2012 г. в реестре акционеров банка, получили право предъявить к выкупу акции ВТБ на сумму не более 500 тыс. руб. Согласно сообщению РИА Новости от 28 апреля 2012 г., в ВТБ поступило 74,4 тыс. заявок о выкупе акций от акционеров на сумму 11,4 млрд руб. Офертой воспользовались около 65% частных инвесторов, имевших право на обратный выкуп.

В процессе SPO 7,58%-ного пакета акций Сбербанка России, принадлежащего Банку России, состоявшегося 19 сентября 2012 г., выручку от приватизации в сумме 159,3 млрд руб. в отличие от прежних «народных» SIP правительство РФ намеревается забрать в бюджет.

При проведении приватизации пакетов акций крупнейших государственных компаний в России, таких как «Транснефть», «Роснефть», РЖД, «Русгидро», ФСК, «Совкомфлот», АИЖК, Россельхозбанк, «Роснано», «АЛРОСА» и др., российские органы власти будут вынуждены учитывать опыт первичных SIP в крупнейших развивающихся странах, включая «народные» IPO в России. Данный опыт свидетельствует, что SIP государственных компаний совершается в форме дополнительных выпусков акций, а не классической приватизации пакетов акций, находящихся в государственной собственности. Дополнительные выпуски акций позволяют оставлять средства от размещений акций на цели развития компаний, а не направлять их на нужды бюджета. Если какая-либо страна поступит иначе, забрав выручку от публичного размещения акций в процессе SIP в бюджет, она ослабит конкурентоспособность национальных компаний по сравнению с их конкурентами из других развивающихся стран.

Если же планы приватизации на 2012–2015 гг. все же будут реализованы, то России удастся многократно перекрыть все достигнутые ранее рекорды по перечислению в бюджет доходов от приватизации (см. *рис. 13*).

Планы приватизации не вызвали энтузиазма у руководства крупнейших государственных компаний. Не случайно до сентября 2010 г., когда правительство Российской Федерации должно утвердить перечень приватизируемых компаний, представители самих компаний, по оценкам СМИ, край-



Источник: расчеты по данным Росстата и Минфина России. Поступление в бюджет в 2012 г. — по сообщению РБК от 16 января 2013 г. со ссылкой на пресс-службу Федерального агентства по управлению государственным имуществом.

Рис. 13. Прогнозные и фактические поступления в бюджет доходов от приватизации (млн руб.)

не неохотно комментируют планы своей будущей приватизации (Бутрин, 2010, с. 49). Последовавшие позднее первые публичные комментарии свидетельствовали, скорее, о том, что идея пополнения бюджета за счет SIP не встречает у руководства компаний явной поддержки. Пока представители государственных органов власти обсуждают, какой пакет акций «Транснефти» стоит продать — 3%-ный пакет, как предлагает Минэнерго, или до 27,1%, как полагает Минфин России, — президент государственной компании Н. Токарев заявил о планах приватизации, что «это было бы самое ужасное для «Транснефти»¹. Против приватизации был приведен ряд аргументов. Если доля государства окажется ниже 75%, держатели еврооблигаций «Транснефти» могут предъявить их к досрочному погашению. Могут снизиться кредитные рейтинги государственной компании. В совете директоров естественного монополиста могут появиться представители какой-либо нефтяной компании, которые будут требовать преимущества для своей компании при транспортировке нефти. Наконец, «Транснефти» придется платить значительные дивиденды.

¹ http://rss.novostimira.com/n_104_980.html

В настоящее время вновь обсуждаются планы приватизации «АЛРОСА» и трансформации компании из формы ЗАО в открытое акционерное общество. Однако и в этом случае не рассматривается вариант пополнения бюджета за счет приватизационной сделки. Сначала предполагалось провести приватизационное IPO до конца 2012 г., в ходе которого компания планировала продать 20–25% акций на сумму 1,5–2,3 млрд долл. и направить полученные средства на развитие подземной добычи алмазов (Терентьева, 2010). Однако на начало 2013 г. данная сделка так и не состоялась.

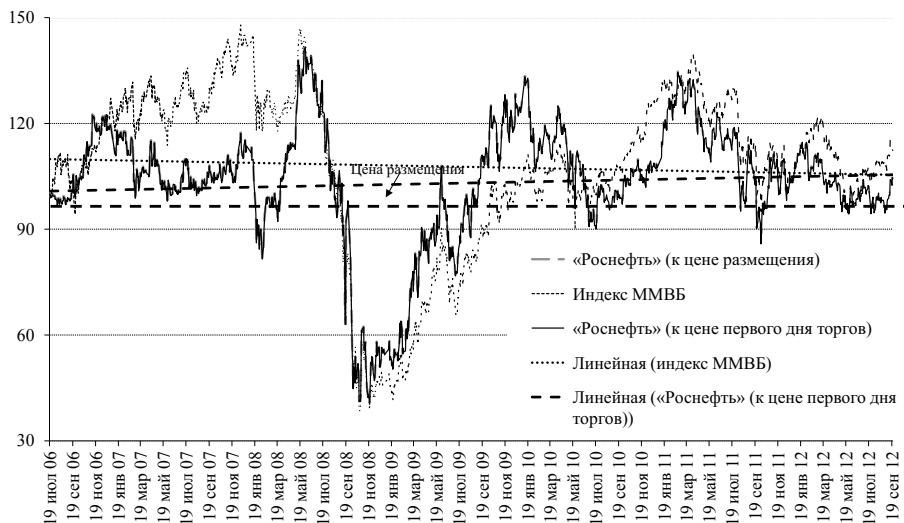
По мнению экс-министра финансов России А. Л. Кудрина, средства от приватизации пакетов акций 10 государственных компаний до 2015 г. должны пойти не на финансирование дефицита бюджета, а на формирование нового суверенного фонда. Размещение средств этого фонда в финансовых инструментах принесет прибыль, которой может распоряжаться бюджет (Сапожков, Бутрин, 2010).

Более разумным способом достижения сбалансированного бюджета в 2013–2015 гг. было бы соответствующее сокращение государственных расходов или — в самом худшем случае — финансирование дефицита бюджета за счет внутренних и внешних государственных заимствований.

3.2. ЦЕНООБРАЗОВАНИЕ РОССИЙСКИХ IPO

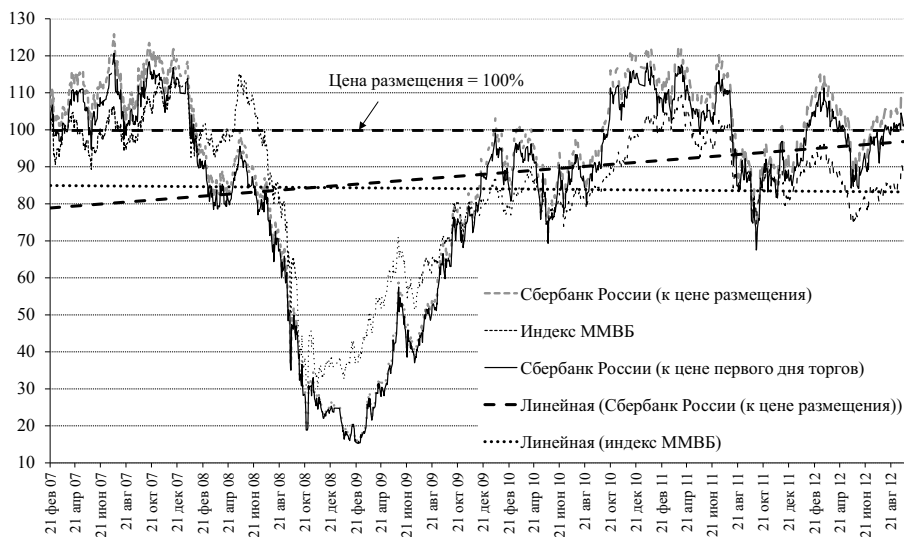
На рис. 14–16 сравниваются динамика кумулятивной доходности вложений в акции компании ОАО «Роснефть», Сбербанк России и ВТБ по сравнению с кумулятивной доходностью индекса ММВБ после проведения «народных IPO» до 21 сентября 2012 г. Доходность вложений в акции данных компаний и индекс рассчитаны накопительным методом относительно цен размещения и значений индекса на дату объявления цен размещения. При этом по каждой из компаний, проводивших «народное» IPO, показаны два показателя кумулятивной доходности в виде отношения текущих цен акций к цене размещения и отношения текущей цены акций к цене закрытия первого торгового дня на фондовой бирже ММВБ. Графики позволяют выявить существенную разницу тенденций долгосрочной доходности акций трех рассматриваемых эмитентов. За шесть с небольшим лет после проведения IPO цены акций ОАО «Роснефть» в сентябре 2012 г. примерно достигли уровня цены размещения (рис. 14), соответственно их кумулятивная доходность — нулевого уровня. Однако динамика доходности акций ОАО «Роснефть» примерно совпадала с динамикой индекса ММВБ, о чем свидетельствует тот факт, что на графике линейные тренды накопленной доходности акций нефтяной компании и индекса ММВБ сходятся в одной точке.

На рис. 15 приводится динамика кумулятивной доходности акций Сбербанка и индекса ММВБ. По своей природе публичная продажа акций Сбербанка России, завершившаяся 21 февраля 2007 г., была вторичным SIP. По состоянию на 21 сентября 2012 г., как и в случае с «Роснефтью», акции Сбербанка России находились примерно на уровне их цены размещения 2007 г.,



Источник: расчеты по данным Московской биржи.

Рис. 14. Динамика цены акций ОАО «Роснефть» и индекса ММВБ в период 2006 г. – сентябрь 2012 г. (19.07.2006 г.=100%)

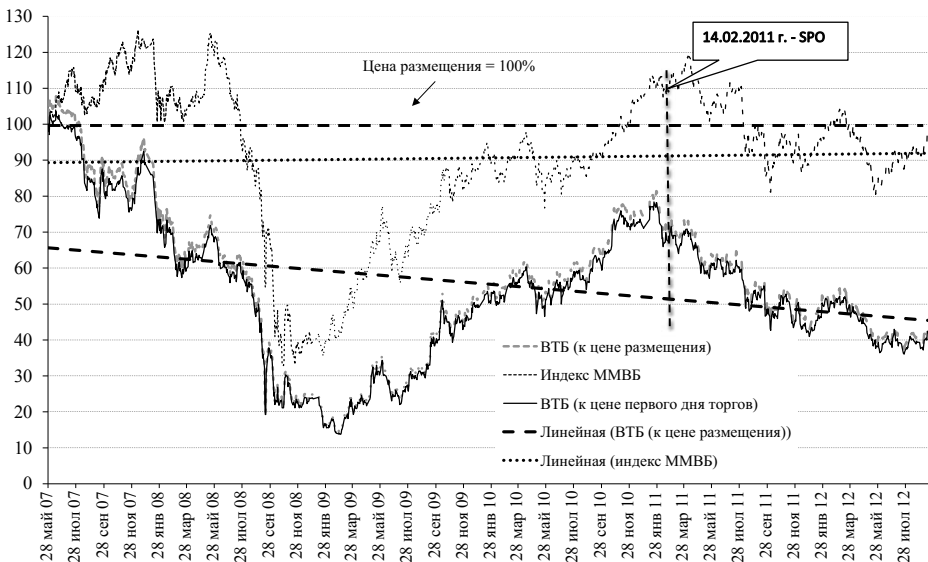


Источник: расчеты по данным Московской биржи.

Рис. 15. Динамика цены акций ОАО «Сбербанк России» и индекса ММВБ в период 2007 г. – сентябрь 2012 г. (21.02.2007 г.=100%)

т. е. 89,8 руб. за акцию. Новое IPO акций банка, завершившееся 19 сентября 2012 г., прошло по цене 93,0 руб. за акцию. Однако текущая кумулятивная доходность акций Сбербанка России существенно превышала аналогичный показатель индекса ММВБ. Линейный тренд динамики доходности акций Сбербанка России с момента IPO 2007 г. является восходящим, в то время как тренд индекса ММВБ за аналогичный период является нисходящим. Это означает, что, несмотря на то что цены акций банка за 5-летний период с февраля 2007 г. выросли всего на 4,8%, значение индекса ММВБ за аналогичный период снизилось на 13,4%.

Совсем иная картина сложилась с долгосрочной доходностью акций ВТБ (рис. 16), которое прошло 28 мая 2007 г. За пять лет, прошедших после IPO банка, кумулятивная доходность его акций составила -58,5%, кумулятивная доходность индекса ММВБ за аналогичный период снизилась всего на 4,1%. Линия тренда динамики акций ВТБ является нисходящей, индекса ММВБ — наоборот, восходящей. Переломить негативную динамику акций ВТБ не помог даже и их обратный выкуп у индивидуальных участников «народного» IPO, проходивший с 12 марта по 13 апреля 2012 г. по цене 13,6 коп. за акцию. Опыт ВТБ показывает, что в дальнейшем при приватизации пакетов акций крупных компаний государству необходимо более тщательно подходить к обоснованности определения цены размещения акций, предназначенных для продажи массовому инвестору.



Источник: расчеты по данным Московской биржи.

Рис. 16. Динамика цены акций ОАО «ВТБ» и индекса ММВБ в период 2007 г. — сентябрь 2012 г. (28.05.2007 г. = 100%)

В обобщенном виде итоги трех «народных» IPO российских компаний показаны на рис.17, где анализируется долгосрочная кумулятивная избыточная доходность двух портфелей акций российских компаний за 1070 рабочих дней, или около 4,5 года после проведения публичных размещений акций данных компаний. Данный график отражает кумулятивную избыточную доходность акций «Роснефти», Сбербанка России и ВТБ. При этом для сравнения приводится также кривая кумулятивной избыточной накопительной доходности по 27 IPO частных российских компаний, состоявшимся в 2002–2007 гг.¹

Для построения кривой кумулятивной избыточной доходности по 27 выпускам акций частных IPO-компаний необходимо провести следующие расчеты. Формируется ряд для кривой кумулятивной доходности акций 27 IPO-компаний. При этом вес выпусков акций каждой компании в портфеле предполагается одинаковым:

$$P_t = \frac{\sum_{i=1}^{27} \frac{P_t^i}{P_0^i}}{27},$$

где P_t^i — цена акции IPO-компания i в момент времени t ; P_0^i — цена размещения акции IPO-компания i .

Аналогичным образом формируется кривая кумулятивной доходности индекса ММВБ:

$$I_t = \frac{\sum_{i=1}^{27} \frac{I_t^i}{I_0^i}}{27},$$

где I_t^i — цена индекса ММВБ для компании i (компании проводили размещения в разные периоды времени, соответственно значения индекса для каждой компании будет свое) в момент времени t ; I_0^i — значение индекса ММВБ в момент времени, когда компания i проводила размещение.

Наконец, строится ряд кумулятивной избыточной доходности портфеля из акций 27 IPO-компаний по сравнению с индексным портфелем:

$$Dif_t = I_t - P_t = \frac{\sum_{i=1}^{27} \frac{I_t^i}{I_0^i}}{27} - \frac{\sum_{i=1}^{27} \frac{P_t^i}{P_0^i}}{27}$$

¹ Аптеки «36,6» (АРТК), «Иркут» (ИРКТ), РБК ИС (RBCI), концерн «Калина» (KLNA), «Седьмой континент» (СОН), Лебедянский (LBDO), «Пава-Хлеб Алтай» (АКНА), «Соллерс» (SVAV), «Разгуляй» (GRAZ), «Магнит» (MGNT), ОГК-5 (ОГКЕ), «Система-Галс» (HALS), Распадская (RASP), «Полиметалл ММК» (MAGN), «Нутриинветхолдинг», «Фармстандарт» (PHST), «Возрождение» (VZRZ), ДИКСИ (DIXY), ПИК (PIKK), «Армада» (ARMD), ОГК-2 (ОГКВ), «М-Видео» (MVID), Банк «Санкт-Петербург» (BSPB), НМТП (NMTP), ЛСР (LSRG), «Синергия» (SYNG).

Аналогичным образом формируется кумулятивная избыточная доходность для портфеля из акций трех компаний («Роснефть», Сбербанк России и ВТБ), проводивших «народные» IPO:

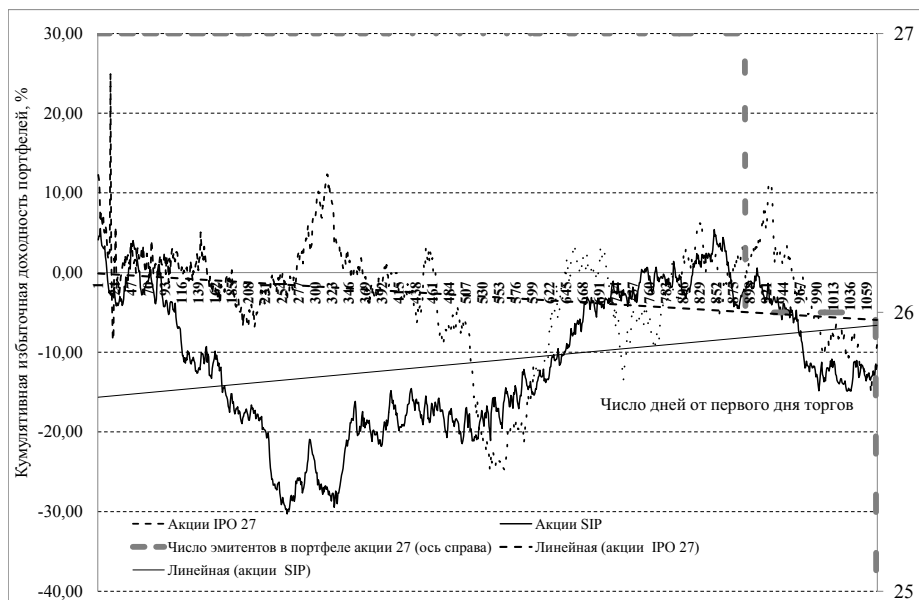
$$Dif_t = I_t - P_t = \frac{\sum_{i=1}^3 \frac{I_t^i}{I_0^i}}{3} - \frac{\sum_{i=1}^3 \frac{P_t^i}{P_0^i}}{3}$$

Как видно из *рис. 17*, на протяжении 4,5 лет кумулятивная избыточная доходность портфеля частных IPO, как правило, превышала аналогичный показатель портфеля акций трех государственных компаний (портфель акций SIP). Однако по прошествии 4,5 лет разность между избыточными доходностями акций частных и государственных компаний практически исчезла. Линии тренда обоих показателей на графике сошлись в одной точке. Это примерно соответствует поведению кумулятивной избыточной доходности акций IPO-компаний большинства развивающихся рынков, кроме Китая (см. *рис. 11*). Показатель избыточной доходности по указанным странам стал нулевым спустя 4,5–5 лет после публичного размещения выпусков акций. По Китаю нулевая кумулятивная доходность была достигнута через 6,5 лет.

Более предпочтительные результаты по избыточной доходности частных IPO российских компаний по сравнению с «народными» IPO могут объясняться чрезмерным ажиотажем, создаваемым при размещениях акций государственных компаний, когда наряду с инвестиционными банками — адеррайтерами и эмитентами в маркетинг оказываются втянутыми государственные СМИ и чиновники самого высокого уровня¹. Должностные лица, ответственные за проведение IPO государственных компаний, как правило, мотивированы на максимизацию выручки от продажи пакета акций, игнорируя иные социальные и экономические цели приватизации. В результате население и внутренние институциональные инвесторы вынуждены приобретать акции приватизируемых компаний по завышенным ценам². Примером иного подхода к приватизации акций национальных компаний является IPO-SPO бразильской государственной компании Petrobras, когда внутрен-

¹ После проведения IPO «Роснефти» президент РФ В. В. Путин провел закрытую встречу с руководством западных институциональных инвесторов, принявших активное участие в IPO нефтяной компании, включая Dresdner Kleinwort Wasserstein, Morgan Stanley, PETRONAS, Barclays Capital, JP Morgan, Sinorep, а также Альфа-Банка и Сбербанка России, которую ряд участников встречи восприняли как выражение благодарности за участие в данной сделке. (См.: *Бутрин Д., Шишкин М.* Большое капиталистическое «спасибо». Кремль провел прием для продавцов и покупателей «Роснефти» // Коммерсантъ. 30 октября 2006 г.

² Комментируя ход IPO акций Сбербанка России в самом начале его проведения, тогдашний руководитель банка А. Казьмин разъяснял, что задача стоит — «реализовать побольше и по более высокой цене». По его мнению, для того чтобы заявка была удовлетворена, «нужно брать рыночную цену плюс давать какую-то премию», «никакого дисконта ... не будет», «мы на ненормальных не похожи». Цитируется по: Интервью А. Казьмина. Задача стоит так: реализовать побольше акций и по более высокой цене // Коммерсантъ. 31 января 2007 г.



Источник: расчеты по данным Московской биржи.

Рис. 17. Кумулятивная избыточная доходность двух групп акций российских эмитентов

ним инвесторам акции продавались со скидкой 2% биржевой рыночной стоимости акций данной нефтяной компании.

В итоге результатами «народных» IPO часто остаются недовольны не только население, но и эмитенты. Население — тем, что цены размещения акций оказываются заведомо завышенными, это не приносит ожидаемых им высоких краткосрочных и среднесрочных доходностей вложений. Эмитенты — тем, что вклад населения и иных внутренних инвесторов в общую сумму поступлений от IPO оказывается минимальным, а высокая распыленность акционеров в дальнейшем повышает риски возникновения конфликтных ситуаций с миноритарными инвесторами.

Данный опыт заставляет задуматься о дополнительных рисках «народных» IPO. Как показывает опыт «Роснефти», Сбербанк России и ВТБ, в приобретении акций государственных компаний население и внутренние институциональные инвесторы на равных условиях без каких-либо льгот чувствуют в приватизации наряду с крупнейшими иностранными инвесторами. Для всех категорий инвесторов применяется один и тот же механизм определения цены размещения акций с помощью книги заявок, что само по себе также способствует максимизации цены размещения. Кроме того, высокая цена размещения в ходе «народных» IPO — результат самого активного участия в приватизации иностранных инвесторов.

В процессе IPO «Роснефти» стратегические инвесторы, включая Shell, ONGC, BP, Petrobras, CNP, приобрели 21% дополнительного выпуска акций,

международные портфельные инвесторы — 36%, российские институциональные инвесторы — 39%, российские частные инвесторы — лишь 4%. Число розничных инвесторов составило 115 тыс., они купили акций на 755 млн долл.

В ходе IPO Сбербанк России от физических лиц поступило 46 270 заявок на сумму 21 млрд руб., 665 заявок — от российских юридических лиц, 262 заявки — от нерезидентов. В результате 60% акций выкупили резиденты, 30% — Банк России и лишь 10% — розничные инвесторы, включая олигархов и менеджеров самого банка. Около 30 тыс. физических лиц приобрели акции Сбербанк России на сумму 21 млрд руб. (800 млн долл.), т. е. немногим больше, чем при IPO «Роснефти».

В процессе IPO ВТБ от физических лиц было собрано 119 заявок на сумму 37,7 млрд руб., или 1,6 млрд долл., или около 19% объема эмиссии. Среди глобальных инвесторов было размещено более 70% дополнительно выпущенных акций.

Вместе с тем традиционный метод расчета кумулятивной избыточной доходности при IPO и SIP, используемый J. Ritter, W. Megginson и др., не в полной мере отражает привлекательность подобных вложений для инвесторов. Метод оценки кумулятивной избыточной доходности основан на ретроспективном анализе доходности портфеля акций эмитентов, прошедших IPO. Обычно он применяется по следующему алгоритму. Из всей совокупности выпусков IPO выбираются те выпуски, которые находятся в обращении на момент проведения оценки. Кумулятивная доходность каждого выпуска сравнивается с кумулятивной доходностью базисного финансового инструмента за аналогичный период времени. При этом в качестве базисного инструмента выбирается фондовый индекс, акции компании-аналога или акции той же компании, чья доходность измеряется с помощью CAPM-модели. Затем рассчитывается среднеарифметическая избыточная доходность по совокупности анализируемых выпусков акций IPO-компаний, где каждый выпуск ценных бумаг в портфеле имеет одинаковый вес.

Однако данный метод анализа кумулятивной избыточной доходности имеет существенные недостатки. Главный заключается в том, что подобный портфель акций IPO-компаний невозможно воспроизвести на практике. Потенциальный инвестор на рынке IPO не может заранее знать, какие из приобретаемых им выпусков акций IPO-компаний останутся долгосрочными вложениями. В течение нескольких лет после IPO акции части данных компаний прекращают обращаться на публичном рынке из-за того, что контрольный пакет эмитента приобретает стратегическим инвестором (например, акции Лебедянского, «Калины», «Седьмого континента»), компания реорганизуется внутри холдинга («Полюс Золото», «Полиметалл») или попадает в сложное финансовое положение (РБК ИС). Кроме того, сделки IPO разных эмитентов, как правило, растянуты во времени. В этих условиях инвестор формирует портфель не одновременно, а по мере выхода той или иной компании на IPO.

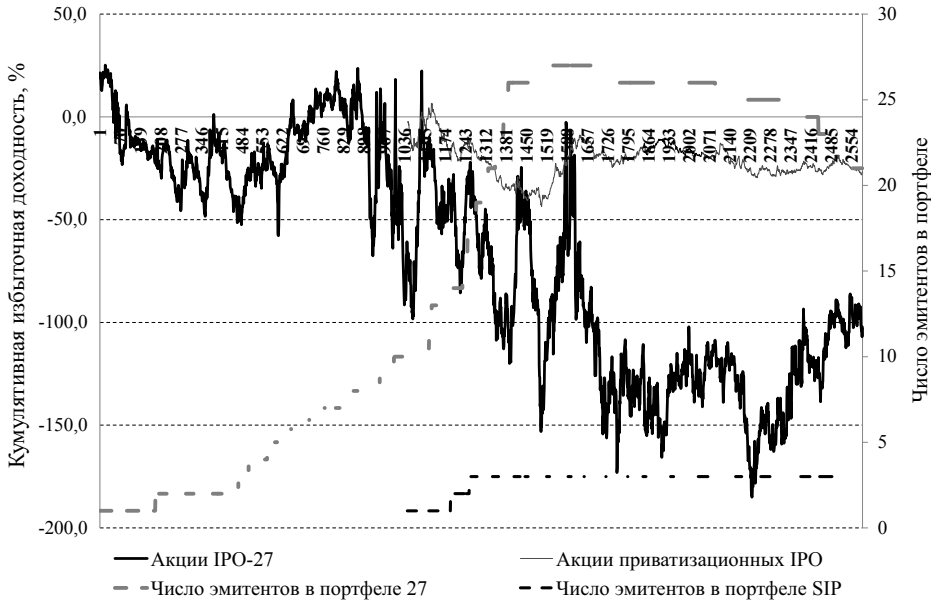
Необходим метод оценки кумулятивной избыточной доходности акций IPO-компаний, который бы обеспечивал сопоставимость доходности вложений в такие компании с учетом того, что портфель формируется постепенно и регулярно пополняется средствами при проведении очередных IPO эмитентов или из него выводят средства, когда те или иные акции IPO-компаний прекращают обращаться на публичном рынке. Этого можно достичь с помощью сопоставления кумулятивной доходности по расчетной стоимости пая двух формируемых по заранее известным правилам паевых инвестиционных фондов (ПИФов). Один из фондов представляет собой открытый ПИФ акций, формируемый за счет выпусков акций компаний в процессе их публичного размещения. Другой — индексный ПИФ, где цены акций соответствующих выпусков замещены значениями индексов.

Правила формирования модельных ПИФов таковы. Каждый раз при проведении публичного размещения акций предполагается, что инвестиции в сумму 100 тыс. руб. вносятся в ПИФ. На них выдается число паев, которое равно частному от деления суммы взноса на расчетную стоимость пая (РСП). РСП определяется как частное от деления стоимости портфеля ПИФа на количество паев в обращении по состоянию на начало дня внесения взноса. Если акции той или иной IPO-компания прекращают обращаться на бирже, то в последний день своего обращения на бирже они продаются из портфеля модельного ПИФа. Выручка от продажи пакета выводится из модельного ПИФа акций, а соответствующее количество паев погашается.

По модельным ПИФам акций IPO-компаний и соответствующему индексному ПИФу на основе РСП рассчитывается кумулятивная доходность. Разность между ежедневным показателем избыточной доходности ПИФа акций и избыточной доходностью индексного ПИФа позволяет получить кумулятивную избыточную доходность IPO- и SIP-компаний новым методом.

На *рис.18* показаны результаты расчета кумулятивной избыточной доходности портфеля акций 27 частных IPO-компаний (акции IPO-27) и портфеля трех государственных SIP-компаний (акции приватизационных IPO). При этом в портфеле «акции IPO-27» использованы те же компании, что и при расчете показателя кумулятивной избыточной доходности выше. Альтернативный метод расчета избыточной доходности позволяет получить иные результаты, чем при использовании традиционного метода ее определения. Кумулятивная избыточная доходность ПИФа 27 частных IPO-компаний в течение 10-летнего периода оказалась глубоко отрицательной, превысив 100 процентных пунктов. Кумулятивная избыточная доходность портфеля «акции приватизационных IPO» (из «Роснефти», Сбербанк России и ВТБ), несмотря на всего 5-летний период его существования, выглядит более предпочтительной по сравнению с доходностью акций 27 частных компаний. Однако и здесь кумулятивная избыточная доходность SIP-компаний является отрицательной.

Причиной столь негативных результатов кумулятивной избыточной доходности за 10-летний период является отрицательное влияние на доходность портфеля «акции IPO-27» акций выбывающих из обращения

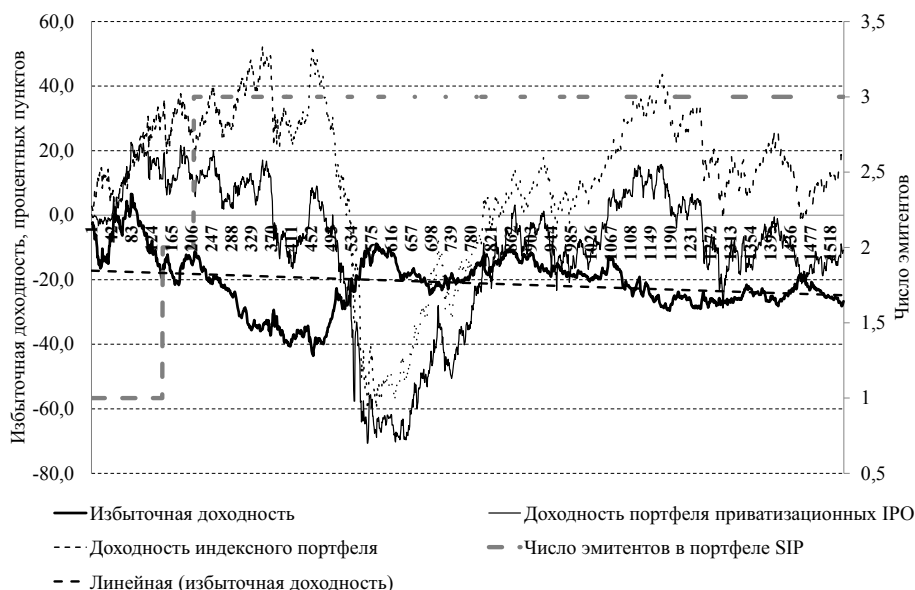


Источник: расчеты по данным Московской биржи.

Рис. 18. Кумулятивная избыточная доходность двух портфелей

IPO-компаний. За этот период из обращения выбыли акции шести компаний — РБК ИС, концерн «Калина», «Седьмой континент», Лебедянский, «Полиметалл» и «Нутриинвестхолдинг». Причины выбытия данных эмитентов условно можно разделить на две: реорганизация, прежде всего поглощение глобальной иностранной компанией, и неплатежеспособность. Кумулятивная избыточная доходность акций IPO-компаний, для которых публичное размещение было лишь шагом в подготовке к продаже стратегическому инвестору, как правило, является более высокой. Кумулятивная доходность компаний, которые после IPO стали неплатежеспособными, является заниженной. Выбытие из портфеля снимаемых с торгов наиболее успешных компаний существенно снижает рыночную стоимость портфеля и расчетную стоимость модельного ПИФа акций. Наличие компаний-неудачников, остающихся до конца в портфеле модельного ПИФа акций, также обрушивает его стоимость. В результате ускоренными темпами снижается доходность всего портфеля «акции IPO-27». Портфель ПИФа акций приватизационных IPO из-за ограниченного числа входящих в него компаний пока свободен от влияния указанных факторов, что помогает достигать более высокой кумулятивной избыточной доходности.

На рис.19 более подробно анализируется не только кумулятивная избыточная доходность портфеля ПИФа акций приватизационных IPO, но и кумулятивная доходность модельного портфеля акций и индексного портфеля.



Источник: расчеты по данным Московской биржи.

Рис. 19. Кумулятивная избыточная доходность портфеля акций приватизационных IPO

На основании анализа долгосрочной доходности приватизационных и частных публичных размещений акций российских компаний можно сделать следующие выводы. К сожалению, размещения ни приватизационных, ни частных IPO-SPO не отличаются результативностью. Долгосрочная кумулятивная избыточная доходность портфелей таких компаний в обоих случаях оказывается отрицательной. При этом разные методы тестирования долгосрочной доходности позволяют оценить данное явление с разных сторон. Традиционные методы тестирования показывают, что кумулятивная избыточная доходность акций частных компаний, как правило, превышает кумулятивную избыточную доходность приватизационных IPO-компаний. Однако спустя 4,5–5 лет данные показатели сближаются. Пока для российских компаний на 5-летнем периоде она остается отрицательной.

Другой метод тестирования на основе формирования модельных ПИФов акций IPO-компаний позволяет узнать, что на 10-летнем периоде фонд, сформированный из акций 27 частных IPO-компаний, сталкивается с серьезными трудностями. Выбытие из такого фонда наиболее доходных акций IPO-компаний в процессе их поглощения стратегическим инвестором, обесценивание вложений в компании-неудачники ведут к тому, что кумулятивная избыточная доходность портфеля IPO-компаний по прошествии 5 лет уходит в глубоко отрицательную область. Данная проблема может ожидать и портфели, составленные из акций приватизированных компаний, по мере расширения круга таких эмитентов и накопления более длительной истории их избыточной доходности.

3.3. ПЕРСПЕКТИВЫ ВЫПУСКА ПРИВИЛЕГИРОВАННЫХ АКЦИЙ ПРИ ПРИВАТИЗАЦИИ

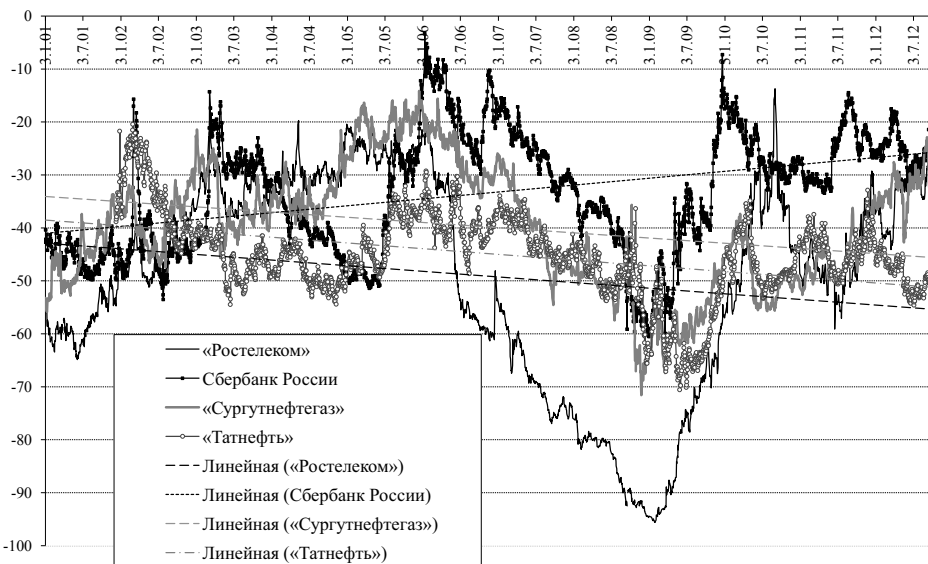
В начале 1990-х годов в процессе массовой приватизации в России активно использовался механизм приватизации с помощью выпуска привилегированных акций. В те годы их выпуск позволял решать две важные проблемы: ограничить распыление пакетов и голосов в органах управления акционерных обществ и создать инструмент, благодаря которому менеджмент и работники приватизируемых предприятий могли бы получать более высокие доходы по сравнению с владельцами обыкновенных акций.

В настоящее время привилегированные акции периодически применяются в процессе проведения IPO-SPO американских компаний. Наглядный пример — проведение в 2010 г. приватизационного IPO 33% акций автомобильного гиганта General Motors (GM) на сумму 20,1 млрд долл. В ходе SPO была продана часть обыкновенных акций, принадлежащих правительству США, и только 1% акций из 11%-ного пакета акций GM, принадлежащих правительству Канады.

Насколько перспективен метод приватизации российских компаний с помощью продажи привилегированных акций? В ряде случаев он может быть полезен в качестве первого этапа допуска частных инвесторов, например, как в случае с продажей частным лицам привилегированных акций ОАО «АК «Транснефть». Использование же частными компаниями механизма IPO привилегированных акций является нетипичным для России. Редкое исключение из данного правила — IPO привилегированных акций металлургической компании «Мечел», состоявшееся 7 мая 2010 г., объемом 229 млн долл.

Причина того, что российские компании редко используют механизм привлечения капитала с помощью эмиссии привилегированных акций, заключается, по нашему мнению, в неблагоприятном опыте с дисконтами привилегированных акций компаний после проведения массовой приватизации в 1990-х годах. На *рис. 20* приводятся размеры дисконтов в процентах по привилегированным акциям «Ростелекома», Сбербанка, «Сургутнефтегаза» и «Татнефти» за период с 2001 г. по сентябрь 2012 г.

Из рисунка видно, что дисконт цен по привилегированным акциям в течение последних 10 лет остается значительным, колеблясь в диапазоне от -10% до -95% стоимости обыкновенных акций. При этом по трем из четырех эмитентов, т. е. кроме Сбербанка России, трендовые прямые показывают, что размер дисконта за рассматриваемый период расширяется как свидетельство растущего недоверия инвесторов к привилегированным акциям в России. Это объясняется тем, что в период массовой приватизации привилегированные акции рассматривались не как инструмент привлечения реального капитала в компании, а, скорее, как механизм поощрения отдельных категорий акционеров (менеджмента, работников) и формирования их лояльного отношения к процессу приватизации. Спустя несколько



Источник: расчеты по данным Московской биржи.

Рис. 20. Дисконты в % по привилегированным акциям за период с 2001 г. по 24 сентября 2012 г.

ко лет после приватизации привилегированные акции поменяли своих владельцев и оказались в руках обычных акционеров. Задача стимулирования таких акционеров за счет дивидендных выплат утратила свою актуальность для менеджмента компаний и государства. Однако тот факт, что данные акции изначально не были связаны с привлечением реального капитала, способствует формированию прохладного отношения к соблюдению прав владельцев привилегированных акций со стороны менеджмента акционерных компаний и владельцев обыкновенных акций. По этой причине акционерные общества не стремятся поддерживать более высокие и стабильные дивидендные выплаты по привилегированным акциям.

На отношении к привилегированным акциям как к более рискованному по сравнению с обыкновенными акциями инструменту также сказывается низкий общий уровень корпоративной культуры в российских АО. Трудно не согласиться с мнением экспертов РАНХиГС при Президенте РФ о том, что «проблема невыплаты дивидендов большинством российских эмитентов остается одной из наиболее серьезных в российской практике корпоративного управления» (*Внутренние механизмы ... 2009, с.163*).

Несмотря на то что привилегированные акции могут быть интересным инструментом при проведении SIP для портфельных инвесторов, не заинтересованных в активном участии в органах управления эмитентов, говорить о массовом их использовании в процессе приватизации пока рано. Для этого необходимы принятие мер, направленных на обеспечение прав

владельцев привилегированных акций, а также весьма длительный процесс формирования новой корпоративной культуры в российских компаниях, направленной на более активное использование дивидендной политики в целях повышения рыночной капитализации.

3.4. Краткие выводы о «народных» IPO в России

Таким образом, с учетом опыта «народных» IPO в России можно сделать следующие выводы о перспективах приватизации пакетов акций крупнейших государственных компаний.

IPO-SPO российских компаний, включая приватизационные, проводятся с низкой переоценкой, средний ее уровень по российским компаниям составляет немногим более 4%. Однако при приватизации пакетов акций крупных компаний ее целесообразно устанавливать еще на более низком уровне, вплоть до продажи акций по цене с небольшим дисконтом к их рыночной стоимости. Например, можно ввести правило: в случае если пакет акций приватизируется путем его продажи покупателям с зачислением выручки в бюджет, он может быть продан с дисконтом до 5% к его рыночной стоимости. Это сделает более инвестиционно привлекательной приватизацию пакетов акций с зачислением доходов в бюджет по сравнению с дополнительными эмиссиями акций, когда выручка от приватизации остается в компаниях. К тому же это позволит повысить будущую кумулятивную избыточную доходность данных акций. С помощью этого механизма приватизации для внутренних инвесторов могут предоставляться дополнительные стимулы для их участия в приватизации.

Приватизацию в виде дополнительных выпусков акций с размытием доли государства целесообразно проводить лишь на российских фондовых биржах. Это помогло бы создать стимулы вывода на биржу государственных пакетов акций, прежде всего средних компаний, и дать последним шанс на привлечение инвестиций.

Неудачи с акциями отдельных компаний не являются основанием для отказа от модели «народных» IPO. Данные приватизационные сделки позволяют повысить привлекательность акций российских компаний для внутренних инвесторов, сформировать у граждан чувство ответственности за собственное благосостояние, поднять финансовую грамотность населения и развивают внутренний фондовый рынок.

В процессе планирования сделок SIP целесообразно учесть негативную сторону опыта «народных» IPO «Роснефти», Сбербанка России и ВТБ, прошедших в 2006–2007 гг., которая заключается прежде всего в продаже акций приватизируемых компаний внутренним инвесторам по завышенным ценам. В целях стимулирования роста внутреннего рынка капитала, развития российских институциональных инвесторов (паевые фонды, негосударственные пенсионные фонды и страховые организации), повышения лояльности населения к ценным бумагам российских эмитентов акции приватизируемых

компаний для внутренних инвесторов должны продаваться со скидкой в размере около 5 процентных пунктов по сравнению с ценами размещения для иностранных инвесторов.

Государственным структурам и должностным лицам следует избегать прямого активного участия в рекламных и пропагандистских кампаниях, направленных на привлечение массового инвестора к участию в сделках SIP государственных компаний. Данные приватизационные сделки должны проводиться параллельно с кампанией по повышению финансовой грамотности населения. По возможности было бы целесообразно сдвинуть на более поздний период реализацию проекта по повышению финансовой грамотности населения, финансируемого за счет ресурсов Всемирного банка, привязав сроки его реализации к новой волне массовой приватизации в России.

На фондовом рынке России необходимо более последовательно осуществлять политику развития, одним из приоритетов которой должно быть резкое повышение уровня раскрытия информации эмитентами, стандартизация способов и форм раскрытия данной информации, стимулирование создания доступных для населения информационно-аналитических систем, помогающих инвесторам самостоятельно проводить глубокий анализ эмитентов и выпусков ценных бумаг.

Необходимо работать над повышением стандартов корпоративного управления, в том числе направленных на формирование эффективной дивидендной политики в крупнейших акционерных обществах.

ГЛАВА 4

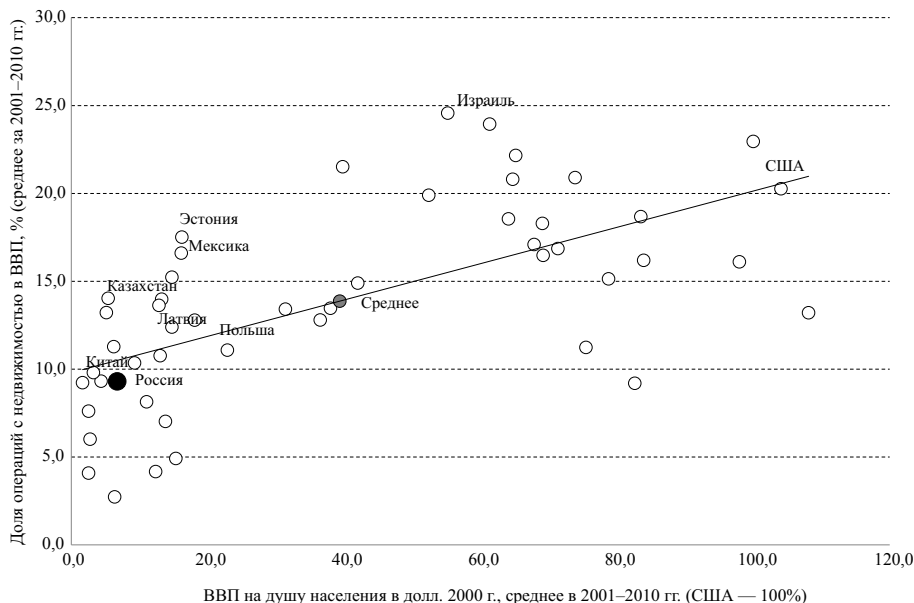
Новые подходы к приватизации недвижимости

4.1. Оценка состояния рынка коммерческой недвижимости в России

Крупной проблемой российской экономики является отсутствие прозрачных и эффективных механизмов вовлечения в коммерческий оборот объектов недвижимости и земельных ресурсов, находящихся в государственной собственности, собственности субъектов Федерации и органов местного самоуправления. Управление недвижимостью государством часто осуществляется неэффективно и является мощным источником коррупции.

Наиболее существенным отличием структуры добавленной стоимости в России от других стран является низкая доля операций с коммерческой недвижимостью. На *рис. 21* приводятся данные о среднем за 2001–2010 гг. значении показателя доли операций с недвижимостью в ВВП по 50 наиболее крупным мировым экономикам. Данный показатель по России, составляющий 9,9% ВВП, ниже среднего уровня для стран с аналогичным для России доходом на душу населения. Аналогичный показатель в других развивающихся экономиках достигал: 17,5% — в Эстонии, 16,6% — в Мексике, по 14,0% — в Казахстане и Латвии, 11,7% — в Индии, 10,3% — в Южной Африке.

Такая ситуация с сектором операций с недвижимостью тем более кажется странной, что Москва является одним из самых дорогих по стоимости аренды коммерческой недвижимости городов мира. Например, согласно рейтингу 50 крупнейших городов мира по стоимости аренды офисов, составленному РБК по состоянию на 30 сентября 2009 г., Москва заняла пятое место, превзойдя по стоимости аренды квадратного фута площади лондонский Сити — в 1,2 раза, Париж — в 1,1 раза,



Источник: расчеты по данным World Development Indicators The World Bank. и Евромонитора.

Рис. 21. Доля операций с недвижимостью в ВВП, %

ню-йоркский Сити — в 1,9 раза, Вашингтон — в 2,5 раза¹. Согласно отчету Cushman & Wakefield в сентябре 2010 г., Тверская улица Москвы с арендной платой 2,86 тыс. руб. за 1 кв. м в год занимает 45-е место в рейтинге топ-100 самых дорогих улиц мира.

По нашему мнению, данная ситуация объясняется тем, что во многих случаях права собственности на объекты коммерческой недвижимости оформляются на офшорные компании, поэтому сделки по оплате аренды данной недвижимости, как и по смене прав на данную недвижимость, проводятся в иностранных юрисдикциях, не отражаясь на стоимости российского ВВП².

Другая причина — наличие непрозрачного механизма при коммерческом использовании недвижимости, находящейся в государственной собственности, заниженные арендные платежи в сочетании с не учитываемым в статистике и в бюджете «серым» оборотом денежных расчетов по сделкам с недвижимостью.

Справедливости ради отметим, что в последнее время на высшем уровне власти в России предпринимаются усилия по стимулированию перевода ком-

¹ Опубликовано на сайте www.rbc.ru.

² По мнению партнера Московской центральной биржи недвижимости Артема Цогоева, «сейчас 90% активов на российском рынке недвижимости находятся в офшорных зонах». См.: Вислогузов В., Граник И., Аминов Х. Незаофшоренный взгляд на вещи // Коммерсантъ. 8 октября 2010 г.

мерческого оборота с российской недвижимостью из иностранных юрисдикций под юрисдикцию Российской Федерации. Так, согласно новой версии соглашения об избежании двойного налогообложения между Россией и Кипром предусматривается, что с 2015 г. при сделках с куплей-продажей российской недвижимости, зарегистрированной в офшорных зонах, предприниматели будут уплачивать налоги в российский бюджет. Аналогичные соглашения заключены со Швейцарией, с Люксембургом и Нидерландами¹.

4.2. СОЗДАНИЕ ИНВЕСТИЦИОННЫХ ФОНДОВ НЕДВИЖИМОСТИ И ИХ ПРИВАТИЗАЦИЯ

Решение проблемы более эффективного использования имеющихся объектов недвижимости и вывода операций с коммерческой недвижимостью из теневого и офшорного оборота является комплексной задачей. Однако в ее решении важную роль могло бы сыграть создание доказавших свою эффективность на зарубежных рынках капитала организационно-правовых форм коммерческого использования недвижимости, а также привлечение к инвестициям и управлению недвижимостью разных слоев внутренних и внешних инвесторов. В России необходимо создать удобную легальную форму инвестиционных фондов, ориентированных на операции с недвижимостью, а также предпринять шаги, стимулирующие регистрацию объектов коммерческой недвижимости преимущественно на фонды-резиденты. Во многих странах мира такой формой являются так называемые *инвестиционные фонды недвижимости* (Real Estate Investment Trusts — REITs).

Известно, что недвижимость является одним из наиболее привлекательных классов инвестиционных активов, позволяющим инвесторам строить значительно более диверсифицированные портфели. С середины 2000-х годов на рынке коллективных инвестиций действует множество закрытых ПИФов недвижимости и рентных ПИФов, однако задача доступности вложений в объекты недвижимости для массового инвестора так и не решена. В результате те выгоды, которые частные инвесторы могли бы извлечь от создания и эксплуатации сектора коммерческой недвижимости в России, остались нереализованными.

Одним из направлений решения названных проблем могло бы стать создание эффективной формы коллективных инвестиций в недвижимость, чьи паи могли приобретаться на биржах широкими кругами институциональных и частных инвесторов. Речь идет о *создании «биржевых фондов недвижимости» как аналога применяемой во многих странах стандартной модели s.*

Чтобы лучше понять достоинства биржевых фондов недвижимости (БФН), необходимо ответить на вопрос: «Почему закрытые ПИФы недвижимости и рентные ПИФы, несмотря на бурный рост недвижимости в середине 2000-х годов, так и не стали популярными формами коллективных инвестиций?» Это связано с рядом принципиальных недостатков в механизме функционирования данных фондов.

¹ См.: Вислогузов В., Граник И., Аминов Х. Незаофшоренный взгляд на вещи...

Во-первых, данные фонды делают невозможным применение стандартных методов оценки стоимости вложений в них, защищающих частных инвесторов от манипуляций и ошибок в оценке стоимости объектов недвижимости, приобретенных закрытыми ПИФаами (ЗПИФ). Сегодня инвестиции в закрытые ПИФы недвижимости или рентные фонды предполагают, что инвестор должен на долгие годы расстаться с деньгами в ожидании роста рыночной стоимости одного или нескольких объектов недвижимости, полностью полагаясь на справедливость оценки данных объектов специализированным оценщиком, нанимаемым управляющей компанией фонда. Очевидно, что при отсутствии ликвидного вторичного рынка паев таких фондов вложения в закрытые ПИФы недвижимости могут делать только инвесторы-инсайдеры, которым известно реальное положение дел в фонде. Для аутсайдеров вложения в объекты недвижимости при неопределенных гарантиях выхода из фонда являются чрезмерно рискованными.

Во-вторых, ЗПИФы недвижимости и рентные фонды имеют ограниченные возможности привлечения капитала через механизм биржевых IPO и SPO. Согласно законодательству об инвестиционных фондах механизм ценообразования паев данных фондов привязан к стоимости их чистых активов и расчетной стоимости паев, определяемых на основе субъективных оценок независимых оценщиков, а не основанных на максимальной прозрачности оценки рынком стоимости объектов недвижимости в портфеле ЗПИФов. Соответственно невозможна организация полноценного биржевого IPO или SPO паев, поскольку законодательство ограничивает проведение любых аукционов по цене, а требует продажи паев по единой расчетной стоимости, устанавливаемой независимым оценщиком.

В-третьих, опыт биржевой торговли в России и других странах показывает, что в том случае, если эмитент каких-либо ценных бумаг не имеет возможности использовать биржи для привлечения капитала, то, как правило, вторичный рынок данных ценных бумаг теряет ценность в глазах эмитентов. Это является причиной низкой ликвидности данных ценных бумаг на вторичном биржевом рынке, в том числе паев закрытых ПИФов.

Наконец, действующее законодательство об инвестиционных фондах не ограничивает минимального числа инвесторов закрытых ПИФов, что заведомо позволяет создавать фонды из одного или нескольких пайщиков, которые, по существу, не являются коллективными инвесторами, а используются в качестве инструмента оптимизации налогов. Это препятствует превращению ЗПИФов недвижимости и рентных фондов в инструменты, обеспечивающие коллективные инвестиции массового инвестора в недвижимость. По этой причине в органах исполнительной власти (Минфин, ФНС и др.) ЗПИФы недвижимости все чаще воспринимаются лишь как способ ухода коммерческих структур от уплаты налогов (*Стеркин, Казьмин, Трифонов, 2010*).

К сожалению, в России законодательство об инвестиционных фондах не позволяет проводить полноценные IPO паев закрытых ПИФов недвижимости, прямых инвестиций и др. Более того, в отличие от зарубежной прак-

тики в России паи многих категорий фондов в законодательстве отнесены к категории ПИФов, предназначенных лишь для квалифицированных инвесторов, с полным закрытием информации об их работе для общественности и даже для потенциальных инвесторов.

Итак, по нашему мнению, одними из необходимых шагов в контексте модернизации системы коллективных инвестиций и совершенствования условий работы российских паевых фондов являются расширение круга объектов инвестирования для российских ПИФов, либерализация ограничений по инвестиционным стратегиям для действующих ПИФов, создание необходимых правовых условий для появления в России REITs.

Инвестиционные фонды — уникальный инструмент для вложений в недвижимость. Ежегодно Россия теряет примерно 10% ВВП в результате того, что основная масса объектов коммерческой недвижимости регистрируется в офшорных юрисдикциях. Одним из факторов роста ВВП может быть перевод большей части сделок с российской недвижимостью под юрисдикцию Российской Федерации.

Механизм участия REITs в приватизации объектов недвижимости может выглядеть следующим образом:

- государство вносит находящиеся в государственной и муниципальной собственности объекты недвижимости и земельные участки в имущество рентного закрытого паевого инвестиционного фонда на этапе его формирования, становясь 100%-ным владельцем пакета инвестиционных паев. Управляющая компания данного ПИФа, которая может эффективно выполнять функции нынешних ГУПов, может отбираться по конкурсу среди крупнейших частных УК;
- недвижимость и земля, составляющие имущество рентного ЗПИФа, передаются в аренду. Не менее 90% дохода, получаемого от коммерческой эксплуатации недвижимости по итогам года, должно перечисляться владельцу паев, пополняя доходы соответствующего бюджета;
- далее проводится приватизация, например, 25%-ного пакета паев данного рентного ЗПИФа. Способы приватизации паев ЗПИФов ничем не отличаются от способов приватизации пакетов акций ОАО. То есть их приватизация может осуществляться в форме продажи части пакета акций, принадлежащего государству, с зачислением полученной выручки в доход бюджета либо в виде продажи дополнительного выпуска паев с оставлением полученной выручки в составе имущества рентного ЗПИФа;
- после приватизации паи рентного ЗПИФа включаются в листинг российской фондовой биржи. Если рентный ЗПИФ будет достаточно крупным и в его портфель будут входить коммерчески привлекательные объекты недвижимости, паи данного рентного ЗПИФа станут ликвидным финансовым инструментом;
- наличие ликвидного рынка паев рентного ЗПИФа будет способствовать росту рыночной стоимости данных паев. В дальнейшем государство может поэтапно приватизировать оставшиеся пакеты паев данного ПИФа.

Указанный способ приватизации дает государству следующее:

- привлечение более эффективных частных и государственных УК к управлению объектами недвижимости и земельными ресурсами, находящимися в государственной и муниципальной собственности;
- активное вовлечение объектов недвижимости в легальный коммерческий оборот, приносящий налоги государству от сделок, совершаемых под его юрисдикцией;
- решение оперативных хозяйственных проблем. Данная схема, например, может использоваться при переносе места размещения федеральных органов власти в Москве. Для финансирования данного проекта можно было бы создать крупный государственный рентный ЗПИФ путем внесения в его имущество тех объектов, в которых ныне размещаются федеральные министерства и ведомства. Денежные средства, вырученные от приватизации его паев, будут использоваться для финансирования строительства нового центра административного управления. Более того, такой фонд мог бы привлекать на рынке дополнительные средства, необходимые для финансирования нового строительства;
- создание крупных государственных фондов недвижимости, чьи финансовые инструменты активно обращаются на бирже, станет примером для частного бизнеса при создании аналогичных схем для объектов коммерческой недвижимости, большинство из которых ныне зарегистрированы на офшорные компании.

Одной из причин опережающего роста активов публичных REITs явилось то, что механизм их деятельности позволяет проводить IPO на биржах. Только в США IPO REITs составляют в среднем 10–11% суммы привлечения средств на всех IPO на американских биржах.

Чтобы рентные ЗПИФы могли полноценно участвовать в приватизации и в последующем привлекать капитал посредством проведения IPO-SPO инвестиционных паев, в действующий Федеральный закон от 29 ноября 2001 г. №156-ФЗ «Об инвестиционных фондах» необходимо внести небольшие изменения.

В настоящее время проводить полноценные IPO-SPO паев ЗПИФов невозможно из-за ограничений, накладываемых законодательством об инвестиционных фондах на проведение аукционов, победители которых выявляются по цене. В соответствии с пп. 90 и 99 Типовых правил доверительного управления закрытым паевым инвестиционным фондом, утвержденных Постановлением Правительства РФ от 1 сентября 2008 г. № 651, распределение акций при выдаче дополнительных паев ЗПИФа осуществляется пропорционально суммам денежных средств, переданных в оплату стоимости приобретаемых паев, согласно расчетной стоимости пая, объявляемой компанией, управляющей ЗПИФом, после завершения срока подачи заявок на приобретение дополнительного количества паев.

Данные ограничения также обусловлены тем, что действующий Федеральный закон от 29 ноября 2001 г. №156-ФЗ «Об инвестиционных фондах» устанавливает одинаковые требования к порядку выдачи паев для открытых

и закрытых паевых инвестиционных фондов. Он предусматривает обязательность применения так называемого форвардного метода ценообразования паев ПИФов, по которому выдача паев новому инвестору производится согласно внесенной им сумме имущества и расчетной стоимости пая фонда, определяемой после подачи инвестором заявки на приобретение паев.

При выдаче паев закрытого фонда у инвесторов сначала в течение двух недель собирают денежные взносы, затем производят оценку стоимости имущества ЗПИФа, рассчитывают стоимость его чистых активов (СЧА) и расчетную стоимость пая как частное от деления СЧА на количество паев ЗПИФа, находящихся в обращении. После этого каждому инвестору выдается количество паев ЗПИФа, определяемое путем деления внесенной инвестором суммы на расчетную стоимость пая. Если количество паев, которое требуется выдать по всем заявкам инвесторов, окажется больше заранее заявленного количества дополнительно выдаваемых паев, то все заявки все равно подлежат удовлетворению, однако при этом производится пропорциональное уменьшение числа паев, выдаваемых по каждой заявке.

При проведении IPO акций обычных компаний заявки инвесторов удовлетворяются по единой цене, однако цена акций, указываемая в заявке, различна у разных инвесторов. Это означает, что данные инвесторы по-разному оценивают стоимость компании, применяя, возможно, разные модели ценообразования или закладывая разные цифры при планировании денежных потоков. Участники аукциона, предложившие при формировании книги заявок цену ниже, чем цена размещения, акций по итогам аукциона не получают.

4.3. Опыт функционирования REITs в США и других странах

На многих крупных международных рынках капиталов уже давно применяется стандартная форма коллективных инвестиций в недвижимость — REITs, позволяющая успешно решать указанные выше проблемы, с которыми сталкиваются ЗПИФы недвижимости и их инвесторы.

REITs появились в США в 1960 г. после принятия закона Real Estate Investment Trust Act. REITs создаются в форме акционерных обществ или трастов для инвестиций в различные объекты недвижимости: многоквартирные жилые дома, офисные здания, гостиницы, торговые комплексы и склады, есть REITs, владеющие тюрьмами. При этом REITs формально не являются инвестиционными компаниями, на них не распространяется законодательство об инвестиционных фондах¹. Для того чтобы организация получила статус REIT и имела налоговые привилегии, она должна удовлетворять требованиям, предъявляемым Кодексом внутренних доходов США (Internal Revenue Code, sec. 856).

В отличие от инвестиционной компании статус REIT не накладывает ограничения на возможности компании по привлечению финансирования

¹ Закон об инвестиционных компаниях (США) 1940 г.

через биржу. REITs не обязаны использовать механизм ценообразования акций на основе стоимости чистых активов, что позволяет им при положительной конъюнктуре рынка привлекать большие объемы средств с помощью IPO и SPO (см. рис. 22, 23).

В течение 1990–2011 г. IPO REITs в среднем составляли около 10,6% объемов IPO акций обычных компаний, проходивших на американских фондовых биржах.

Еще более внушительными являются цифры привлечения капитала REITs через американские биржи с учетом данных по SPO REITs. В течение 1990–2011 г. на SPO REITs приходилось в среднем 14% стоимости SPO акций обычных компаний, проходивших на американских фондовых биржах, в том числе 22,6% объема средств, привлеченных обычными компаниями на американских биржах в 2011 г. с помощью SPO, составили SPO REITs.

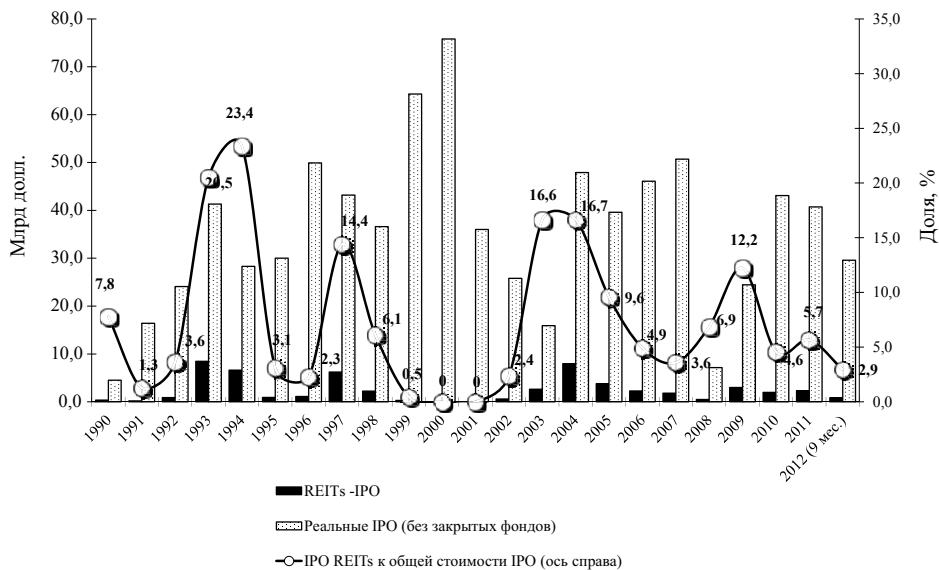
Простота оценки стоимости вложений наряду с инвестиционной привлекательностью объектов недвижимости делает REITs популярным финансовым инструментом среди частных и институциональных инвесторов.

Как обычные акционерные общества REITs могут беспрепятственно проводить IPO и SPO на биржах по привычным и понятным для инвесторов процедурам. Имея возможность привлекать капитал на бирже, REITs заинтересованы в ликвидности своих акций (паев) на вторичных биржевых торгах, поскольку более высокая ликвидность делает более дешевым привлекаемый капитал. Активность REITs при проведении IPO и SPO способствует развитию самих бирж, делает их более конкурентоспособными.

По указанным причинам многие страны, решившие применить данную форму коллективных инвестиций для увеличения участия населения в инвестициях на рынке недвижимости, используют опыт REITs в США. В 1969 г. REITs появились в Нидерландах (Fiscale Beleggingsinstelling), в 1985 г. — в Австрии (Listed Property Trusts), в 1994 г. — в Канаде (Mutual Fund Trusts), в 2000 г. — в Японии (Real Estate Investment Trusts), в 2002 г. — в Сингапуре (Real Estate Investment Trusts), в 2003 г. — во Франции (Sociétés d'investissement immobilier cotées), в 2003 г. — в Гонконге (Real Estate Investment Trusts), в 2007 г. — в Великобритании и Германии (Real Estate Investment Trusts). Первые REITs появились и в Китае. Акции публичных REITs обращаются на Нью-Йоркской, Среднеамериканской фондовых биржах, на бирже NASDAQ, на Лондонской, Гонконгской, Токийской и многих других фондовых биржах.

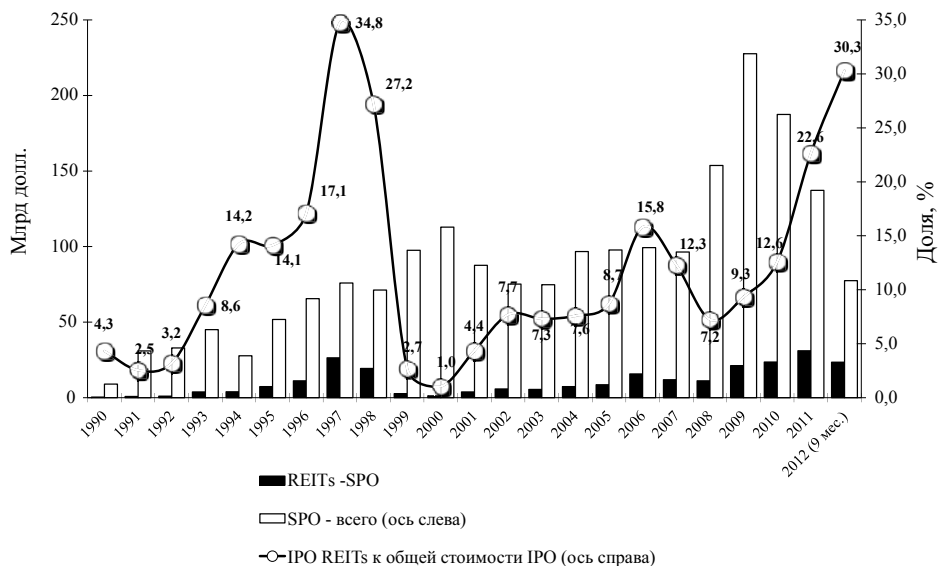
Привлекательность REITs для индивидуальных инвесторов в различных странах мира связана с рядом факторов. Рост цен на недвижимость позволяет получать инвесторам REITs повышенную доходность. Не случайно ускоренный рост REITs приходится на 1990–2000-е годы, когда недвижимость в мире быстро росла в цене. По оценкам Deutsche Bank Research (DBR), в долгосрочном периоде между доходностью REITs и доходностью прямых инвестиций в недвижимость существует высокий уровень корреляции¹. REITs — удобный инструмент для диверсификации рисков, изменения доходности

¹ Deutsche Bank Research (DBR) «What can Europe learn from US REITs» от 8 ноября 2006 г.



Источник: расчеты по данным NAREITs и SIFMA.

Рис. 22. США: IPO компаний и REITs



Источник: National Association of Real Estate Investment Trusts — <http://www.reit.com/> и данные SIFMA.

Рис. 23. США: SPO компаний и REITs

недвижимости не всегда совпадают с изменениями доходности других активов. По этой причине включение в портфель инвестора акций REITs позволяет снизить нерыночные риски. В периоды ускоряющейся инфляции недвижимость оказывается намного доходнее обыкновенных акций (*Малкиел, 2006, с. 99*). Вложения в REITs экономически эффективны, надежны и доступны для индивидуальных инвесторов.

4.4. Краткие выводы о фондах недвижимости и приватизации

Наиболее актуальной задачей в сфере коммерческой недвижимости в Российской Федерации является создание новой организационно-правовой формы организации, соответствующей международным стандартам, позволяющей просто и надежно регистрировать права собственности на объекты недвижимости на территории России, а также эффективно привлекать капитал на нужды развития. Во многих странах такой формой в настоящее время выступают биржевые фонды недвижимости (REITs).

В настоящее время во многих странах REITs являются крупнейшими держателями объектов недвижимости, их акции (паи) активно торгуются на крупнейших глобальных фондовых биржах, в Китае и Индии. Преимущество REITs заключается в том, что модель их функционирования делает безопасными инвестиции разных категорий инвесторов в недвижимость, а также позволяет активно привлекать новый капитал с помощью проведения IPO и SPO на биржах.

Российское законодательство об инвестиционных фондах необходимо дополнить новой категорией паевых инвестиционных фондов — биржевыми фондами недвижимости, работающими согласно принятым во многих странах стандартам REITs. Модель паевых инвестиционных фондов недвижимости и рентных ПИФов в том виде, как она прописана в действующем законодательстве об инвестиционных фондах, существенным образом отличается от REITs и не позволяет использовать преимущества последних для разных категорий инвесторов и самих управляющих компаний.

В сфере приватизации в целях создания более эффективных механизмов управления объектами недвижимости, принадлежащих государству и органам местного самоуправления, можно было бы пойти на создание крупных государственных биржевых фондов недвижимости с внесением в их имущество объектов недвижимости, принадлежащих разным государственным ведомствам, которые часто используются неэффективно. В последующем государство могло бы пойти на частичную приватизацию государственных REITs путем проведения IPO и SPO их паев (акций) с сохранением контрольного пакета акций в руках государства там, где это необходимо.

ПРИЛОЖЕНИЕ

Таблица 1. СБЕРЕЖЕНИЯ ДОМАШНИХ ХОЗЯЙСТВ, % К РАСПОЛАГАЕМОМУ ДОХОДУ

	1990	1995	2000	2005	2006	2007	2008	2009	2010	В среднем за	
										1991–2000	2001–2010
1. Китай	28,4	26,3	20,3	34,3	37,2	36,6	39,4	39,5	39,6	26,0	32,1
2. Гонконг	31,4	28,3	31,1	31,0	30,5	29,3	28,3	27,3	26,9	29,6	30,1
3. Сингапур	24,2	21,1	31,2	30,3	30,3	30,2	29,3	28,9	28,8	24,3	29,8
4. Индия	11,2	22,2	26,8	28,4	28,4	27,2	30,2	28,7	29,0	19,8	28,3
5. Иран	21,3	27,6	27,4	19,4	19,6	20,2	18,3	17,1	17,9	26,4	20,5
6. Южная Корея	21,2	21,7	19,1	16,3	15,8	15,9	15,5	15,7	15,7	21,1	16,5
7. Германия	17,0	16,0	15,5	16,5	16,0	16,9	17,6	17,0	16,8	16,1	16,5
8. Бельгия	15,5	19,6	15,9	14,3	15,1	15,6	16,2	18,3	16,0	17,1	16,0
9. Франция	12,1	15,1	13,6	13,9	14,1	14,6	14,8	15,7	15,2	14,1	14,7
10. Италия	25,4	21,6	13,4	15,0	14,6	14,5	14,3	13,2	11,9	20,5	14,6
11. Испания	14,5	11,8	10,9	11,5	11,3	10,7	13,4	18,3	17,0	11,7	12,7
12. Таиланд	1,3	3,4	11,6	10,9	12,1	16,3	15,4	15,1	15,0	4,9	12,7
13. Чехия	15,3	17,6	12,8	12,9	13,2	12,2	10,9	12,3	11,7	15,2	12,1
14. Швейцария	10,7	11,8	11,4	10,7	11,9	12,9	11,9	12,1	11,4	10,6	11,3
15. Россия*		5,4	7,6	10,4	10,3	9,6	5,3	14,1	14,7	4,7	10,8
16. Япония	17,9	17,6	14,2	10,5	10,2	9,0	9,0	11,6	11,4	17,1	10,5
17. Малайзия	4,2	8,3	8,8	9,2	9,0	8,8	8,9	8,7	8,6	7,4	9,0

Продолжение табл. 1

	1990	1995	2000	2005	2006	2007	2008	2009	2010	В среднем за	
										1991–2000	2001–2010
18. Венгрия	16,5	19,0	11,6	10,0	10,5	7,1	5,9	7,6	9,0	16,5	8,6
19. Португалия	8,9	11,7	9,2	9,0	7,4	6,9	7,2	7,4	7,4	10,2	8,5
20. Австралия	12,8	10,5	6,9	5,6	5,9	7,6	9,4	15,8	14,3	10,6	8,3
21. Норвегия	5,9	6,9	7,7	12,9	2,6	3,6	5,6	9,5	10,1	7,4	8,2
22. Финляндия	9,7	10,8	6,2	7,6	6,2	6,8	7,4	11,7	10,9	10,1	8,2
23. Мексика	6,9	5,2	13,2	8,6	8,4	7,9	8,8	7,4	8,2	8,6	7,7
24. Австрия	10,1	11,0	6,0	6,7	7,7	8,9	10,3	9,9	9,7	8,3	7,6
25. Ирландия	4,5	4,6	4,6	6,4	4,9	2,6	5,6	13,3	13,4	4,6	7,0
26. Польша	24,0	16,8	10,4	6,8	5,8	5,5	3,6	5,4	5,1	16,8	6,5
27. Канада	6,7	6,5	6,9	5,5	5,7	5,9	5,9	5,9	5,9	6,6	5,9
28. Швеция	9,0	6,9	0,3	6,1	5,6	2,0	5,1	7,0	5,1	5,5	5,5
29. Нидерланды	14,1	9,6	0,3	4,1	5,2	6,0	4,7	6,9	6,5	7,6	5,5
30. Бразилия	5,9	8,9	6,2	4,4	4,8	4,8	4,9	5,0	4,9	6,9	5,4
31. Грузия	0,8	2,5	4,1	5,8	4,7	5,3	4,8	4,3	4,1	2,7	5,1
32. Израиль	10,6	2,5	3,6	4,8	4,6	4,6	5,0	5,0	4,9	5,8	4,3
33. Филиппины	6,8	7,1	5,0	3,9	4,2	3,9	3,8	3,7	3,5	6,5	4,1
34. США	11,8	8,6	4,7	3,8	0,8	0,8	3,8	3,2	3,0	8,1	3,7
35. Чили	0,4	0,5	1,6	3,5	3,3	3,5	3,9	5,7	5,7	0,8	3,7

Окончание табл. 1

	1990	1995	2000	2005	2006	2007	2008	2009	2010	В среднем за	
										1991–2000	2001–2010
36. Индонезия	23,2	5,5	9,3	2,6	3,6	4,3	3,8	4,3	4,8	9,5	3,7
37. Казахстан	-1,7	-2,5	-8,0	9,3	3,9	7,8	0,7	-9,3	-6,3	-1,2	2,8
38. Греция	3,6	2,3	3,9	-0,7	-0,2	5,9	1,1	5,1	1,9	1,6	2,2
39. Литва	12,6	4,0	6,6	0,5	0,0	-6,7	-3,7	7,4	8,4	6,6	2,0
40. Аргентина	0,8	1,4	1,3	1,5	1,5	1,5	1,6	1,6	1,7	1,2	1,6
41. Латвия	1,6	-0,9	2,4	0,3	-4,5	-6,7	4,1	6,5	6,5	1,6	1,3
42. Великобритания	2,5	8,7	3,7	0,8	-0,3	-1,9	-0,9	1,0	0,6	6,9	1,1
43. Турция	1,1	0,1	-0,1	-0,1	-0,2	-0,2	-0,2	-0,2	-0,2	0,5	0,1
44. Южная Африка	0,6	0,4	-0,1	-0,7	-2,0	-1,8	-1,6	-0,2	-0,1	0,6	-0,6
45. Эстония	3,1	8,8	3,6	-6,7	-9,3	-6,2	0,6	10,6	9,6	4,9	-0,9
46. Дания	2,5	-3,4	-4,1	-3,3	-3,1	-2,9	-2,7	-3,3	-2,0	-2,0	-3,2
47. Румыния	0,6	2,7	5,2	-11,5	-16,3	-13,2	-2,8	2,4	2,9	1,1	-5,2
48. Украина	15,5	3,0	-15,5	-1,1	-4,5	-6,7	-8,2	-5,8	-5,5	-4,4	-6,1
49. Венесуэла	-10,7	-6,6	-4,2	-6,6	-4,8	-14,0	-13,5	-13,3	-13,0	-3,6	-8,8
50. Новая Зеландия	0,2	-7,5	-1,9	-11,9	-14,7	-15,6	-10,2	-11,8	-11,0	-3,5	-11,9

* Показатель для России рассчитан по данным баланса денежных доходов и расходов населения с 1995 г.
 Источник: по данным ОЕСД, Международного валютного фонда, ФРС США, Euromonitor International.

ТАБЛИЦА 2. ЧИСЛО ДОМАШНИХ ХОЗЯЙСТВ С ГОДОВЫМ ДОХОДОМ СВЫШЕ 35 ТЫС. ДОЛЛ. В ТЕКУЩИХ ДОЛЛАРАХ, ТЫС.

	1990	1995	2000	2005	2010	2011	Прогноз	
							2015	2020
<i>Развитые страны (по классификации WEO МВФ)</i>								
Гонконг	562	1179	1297	1275	1530	1566	1846	2180
Япония	25567	37674	36178	35186	39559	41079	43185	45542
Сингапур	218	486	614	700	1000	1093	1205	1342
Республика Корея	524	3082	3046	5950	6913	8303	11000	14061
Австралия	2408	2880	2763	4809	6467	6912	7526	8226
Чехия	40	74	75	241	626	870	1238	1869
Эстония		6	8	22	49	71	123	204
Канада	4482	4168	5095	7710	9910	10439	11202	12107
США	48300	56055	66594	77644	83378	85157	91206	100990
Финляндия	695	840	495	1452	1889	2075	2251	2433
Франция	10519	13926	9288	18913	22315	23604	25227	27203
Германия	14484	20379	14307	23820	27220	29091	30379	31849
Италия	7583	11054	8411	14830	16574	17900	18926	20515
Норвегия	741	1094	927	1741	2086	2142	2251	2386
Швеция	1451	1368	901	2340	3014	3702	4130	4628
Великобритания	5900	8556	11436	18149	18250	19314	21528	24369

Окончание табл. 2

	1990	1995	2000	2005	2010	2011	Прогноз	
							2015	2020
<i>Развивающиеся страны (по классификации ВЕО МВФ)</i>								
Китай	605	789	1294	2880	10423	13899	27358	54286
Индия	396	525	762	1427	3396	3980	9091	17773
Индонезия	150	267	209	389	1030	1240	2337	4256
Казахстан		30	20	77	189	270	1635	3628
Малайзия	61	177	136	284	782	833	1282	2025
Филиппины	68	128	130	177	387	437	700	1220
Венгрия	52	79	72	245	298	394	608	923
Латвия		7	13	31	122	145	229	350
Литва		6	13	38	107	158	268	408
Польша	75	263	331	816	1902	2546	3851	5885
Россия		595	245	1119	4193	6053	12638	23229
Украина		41	27	118	231	294	546	858
Аргентина	506	1173	1385	417	1463	1783	2092	2742
Бразилия	6	2607	1709	2330	9489	12711	17525	25354
Мексика	871	805	3064	4784	5871	7143	9152	11915
Южная Африка	317	487	343	871	1408	1578	1935	2536

Источник: расчеты по данным Euromonitor International.

Таблица 3. Доля домашних хозяйств с годовым доходом свыше 35 тыс. долл. в текущих долларах, % от общего числа домохозяйств

	1990	1995	2000	2005	2010	2011	Прогноз	
							2015	2020
<i>Развитые страны (по классификации ВЕО МВФ)</i>								
Гонконг	36,1	65,6	64,2	58,2	64,7	65,3	73,0	81,3
Япония	62,9	85,8	77,3	71,7	77,9	80,5	83,0	86,4
Сингапур	30,0	53,8	56,4	59,0	68,9	74,0	77,3	80,9
Республика Корея	4,6	23,8	21,3	36,7	38,2	45,2	57,3	71,3
Австралия	42,3	45,4	39,6	63,9	79,2	83,4	85,6	87,4
Чехия	1,0	1,8	1,8	5,5	13,6	18,8	26,2	38,7
Эстония		1,0	1,3	3,7	8,3	12,0	21,1	35,4
Канада	45,6	39,0	44,8	62,8	75,8	78,9	80,9	82,9
США	51,7	56,6	63,6	68,5	70,9	71,8	74,2	78,9
Финляндия	34,1	38,5	21,6	59,8	74,0	80,6	85,1	89,7
Франция	48,8	61,0	38,5	73,6	82,1	86,0	88,6	92,0
Германия	41,7	55,2	37,5	60,8	68,1	72,7	76,0	80,2
Италия	38,5	53,1	38,9	63,7	67,5	72,4	74,8	79,9
Норвегия	42,3	58,8	47,6	86,5	96,2	97,5	97,9	98,4
Швеция	37,9	32,3	20,7	52,6	65,9	80,6	88,0	95,8
Великобритания	25,4	35,2	45,4	69,2	66,6	69,9	75,5	82,3

Окончание табл. 3

	1990	1995	2000	2005	2010	2011	Прогноз	
							2015	2020
<i>Развивающиеся страны (по классификации WEO МВФ)</i>								
Китай	0,2	0,2	0,4	0,8	2,7	3,5	6,6	12,6
Индия	0,3	0,3	0,4	0,7	1,5	1,7	3,7	6,8
Индонезия	0,4	0,6	0,4	0,6	1,5	1,7	3,0	5,0
Казахстан		0,8	0,5	1,7	3,8	5,3	30,8	65,5
Малайзия	1,8	4,3	2,8	5,0	12,0	12,5	17,6	25,3
Филиппины	0,6	1,0	0,9	1,0	2,0	2,2	3,2	5,1
Венгрия	1,3	2,0	1,9	6,1	7,1	9,3	14,1	21,2
Латвия		0,9	1,6	3,8	15,0	17,9	28,4	43,8
Литва		0,5	1,0	2,7	7,7	11,3	19,4	29,9
Польша	0,6	2,1	2,5	5,9	13,1	17,3	25,6	38,6
Россия		1,2	0,5	2,1	8,0	11,5	24,3	45,2
Украина		0,3	0,2	0,6	1,2	1,5	2,8	4,5
Аргентина	5,8	12,4	13,9	4,0	13,1	15,8	17,6	21,6
Бразилия	0,0	6,6	3,8	4,6	17,1	22,5	29,0	38,7
Мексика	5,4	4,1	13,8	19,3	20,7	24,6	28,6	33,4
Южная Африка	4,7	5,4	3,1	6,9	10,1	11,1	12,7	14,9

Источник: Euromonitor International fromnational statistics.

ТАБЛИЦА 4. РАЗНИЦА МЕЖДУ НОРМАМИ ВАЛОВЫХ СБЕРЕЖЕНИЙ И НАКОПЛЕНИЙ, ПРОЦЕНТНЫЕ ПУНКТЫ

	1995	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	Среднее 2001–2010
1. Сингапур	16,3	10,9	12,9	12,9	22,7	16,9	21,1	24,8	27,2	14,5	19,1	22,1	19,4
2. Норвегия	3,6	15,0	16,1	12,5	12,3	12,7	16,3	17,2	14,1	17,7	11,8	12,4	14,3
3. Малайзия	-9,7	9,1	7,9	8,0	12,1	12,1	15,0	16,7	15,9	17,7	16,5	11,5	13,3
4. Швейцария	6,5	11,4	7,4	7,7	12,4	12,2	13,2	13,5	9,1	2,1	12,2	16,7	10,6
5. Гонконг		4,1	5,6	7,6	10,4	9,5	11,4	12,1	12,3	13,7	8,6	6,2	9,7
6. Венесуэлла	2,9	10,3	1,6	9,2	14,4	13,7	17,6	13,8	6,8	9,6	-3,1	10,7	9,4
7. Россия	2,3	17,5	10,6	8,8	7,4	9,4	10,5	9,6	7,1	4,7	1,9	2,2	7,2
8. Швеция	3,3	4,2	4,8	5,0	7,4	6,8	7,3	8,1	8,6	9,0	7,0	6,5	7,1
9. Нидерланды	5,6	6,1	4,9	5,9	6,1	8,3	7,2	8,9	7,8	4,2	3,0	4,8	6,1
10. Китай	0,2	1,7	1,3	2,4	2,8	3,6	5,9	8,6	10,1	9,1	5,2	5,2	5,4
11. Филиппины	-3,5	4,9	2,1	0,0	2,1	4,5	5,2	8,0	8,8	6,4	8,4	6,7	5,2
12. Финляндия	3,7	7,8	8,7	8,9	5,4	6,7	3,8	4,9	4,4	3,4	2,4	2,1	5,1
13. Германия	-1,8	-2,1	-0,4	1,9	1,8	4,6	5,0	6,4	7,4	6,2	5,7	5,8	4,4
14. Дания	2,5	2,0	3,6	2,9	4,0	3,6	4,7	3,3	1,7	2,8	3,9	5,6	3,6
15. Япония	2,0	2,5	2,1	2,9	3,2	3,7	3,6	3,9	4,8	3,2	2,8	3,5	3,4
16. Бельгия				5,4	4,9	4,2	2,9	3,0	3,5	0,5	0,2	2,7	3,0
17. Таиланд	-8,1	7,6	4,4	3,7	3,3	1,7	-4,3	1,1	6,3	0,8	8,4	4,6	3,0
18. Австрия	-3,2	-0,8	-0,8	2,8	1,8	2,5	2,4	3,5	4,1	5,0	3,5	3,1	2,8
19. Аргентина	-2,0	-3,2	-1,4	8,1	5,0	1,6	2,5	3,3	2,4	1,7	2,3	0,5	2,6

Продолжение табл. 4

	1995	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	Среднее 2001–2010
20. Республика Корея	-1,5	2,5	2,0	1,3	1,9	4,1	2,3	1,1	1,4	-0,5	4,1	2,5	2,0
21. Украина	-3,7	4,7	3,7	7,5	5,8	10,3	3,0	-1,5	-4,5	-7,1	-1,5	-2,1	1,4
22. Чили	-1,2	-1,2	-1,5	-1,0	-1,1	2,1	1,2	4,8	4,6	-2,4	1,6	1,7	1,0
23. Канада	-0,4	3,3	3,1	1,9	1,4	2,2	1,7	1,4	0,5	0,2	-3,4	-3,8	0,5
24. Индонезия	-3,8	2,7	-1,4	-4,7	4,3	0,5	1,0	2,5	1,1	-1,5	0,1	-0,5	0,1
25. Франция	0,9	1,6	1,6	1,2	0,8	0,6	-0,5	-0,5	-1,1	-1,6	-1,7	-1,9	-0,3
26. Индия	0,0	0,9	1,3	1,5	1,7	0,3	-0,6	-0,9	-1,4	-1,7	-2,2	-1,1	-0,3
27. Ирландия	5,7	1,4	1,2	1,5	2,6	1,7	-1,2	-2,4	-4,6	-5,0	-1,4	-1,1	-0,9
28. Бразилия	-2,5	-4,3	-4,5	-1,5	0,2	1,4	1,1	0,8	-0,3	-1,9	-1,9	-2,7	-0,9
29. Мексика	-0,6	-3,4	-2,9	-2,2	-1,0	-0,7	-0,6	-0,5	-0,8	-1,5	-0,7	-0,8	-1,2
30. Италия	1,9	-0,2	0,2	-0,3	-0,8	-0,4	-1,1	-1,9	-1,8	-3,2	-2,7	-4,1	-1,6
31. Казахстан	-5,0	2,0	-5,6	-4,2	-0,8	0,8	-1,9	-2,5	-7,9	4,7	-3,5	2,9	-1,8
32. Словения	-0,6	-2,8	0,0	0,9	-0,9	-2,7	-1,6	-2,3	-4,5	-6,8	-1,0	-0,6	-2,0
33. Великобритания	-1,9	-3,0	-2,4	-2,0	-1,8	-2,1	-2,7	-3,5	-2,7	-1,8	-1,8	-3,3	-2,4
34. Чехия	-3,5	-4,6	-5,1	-5,4	-6,0	-5,2	-0,9	-1,9	-2,3	-0,1	-0,4	-1,5	-2,9
35. Турция	-3,8	-2,7	3,1	0,7	-2,5	-3,8	-4,4	-5,8	-5,9	-5,3	-2,1	-6,3	-3,2
36. Польша	1,4	-6,0	-3,1	-2,8	-2,5	-4,7	-2,0	-3,4	-5,5	-5,3	-2,9	-4,1	-3,6
37. Южная Африка	-1,7	-0,1	0,3	0,8	-1,0	-3,0	-3,5	-5,3	-7,2	-7,1	-4,1	-8,6	-3,9
38. Вьетнам		1,7	0,2	-1,3	-4,3	-2,6	0,2	-0,8	-8,9	-10,4	-8,4	-7,0	-4,3

Окончание табл. 4

	1995	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	Среднее 2001–2010
39. США	-1,8	-2,7	-2,7	-4,0	-4,7	-5,2	-5,2	-4,3	-5,2	-5,2	-4,4	-4,1	-4,5
40. Австралия	-5,6	-4,7	-2,4	-2,5	-4,8	-5,3	-6,1	-5,3	-5,4	-6,0			-4,7
41. Венгрия	-2,5	-7,6	-5,3	-6,3	-7,7	-9,0	-7,8	-6,7	-6,6	-6,5	0,9	2,0	-5,3
42. Новая Зеландия	-5,1	-3,7	-2,6	-3,1	-4,3	-6,3	-8,6	-7,9	-8,0	-7,8	-2,5		-5,7
43. Румыния	-5,2	-3,7	-5,5	-3,3	-5,6	-6,3	-6,8	-6,4	-8,3	-8,8	-1,5	-5,1	-5,8
44. Словакия	3,0	-2,7		-7,1	-6,4	-6,5	-7,5	-7,2	-4,8	-5,8	-3,5	-3,3	-5,8
45. Испания	0,2	-3,7	-3,9	-3,3	-3,6	-5,3	-7,1	-8,7	-9,7	-9,4	-5,2	-4,2	-6,0
46. Литва	-9,3	-5,9	-4,9	-5,3	-6,9	-7,8	-7,0	-10,5	-14,5	-13,0	4,9	1,8	-6,3
47. Эстония	-4,6	-5,7	-5,6	-10,9	-11,3	-11,4	-10,2	-15,1	-16,8	-8,5	5,4	4,3	-8,0
48. Латвия	-0,4	-4,8	-7,6	-6,6	-8,2	-12,7	-11,9	-22,0	-21,9	-12,3	9,6	3,1	-9,1
49. Португалия	-0,4	-10,2	-10,0	-7,8	-5,8	-7,5	-9,5	-10,2	-9,6	-12,2	-10,3	-9,2	-9,2
50. Греция	-0,9	-10,8	-10,0	-11,2	-10,9	-8,9	-9,1	-11,4	-15,6	-16,5	-13,3	-11,6	-11,8

Источник: расчеты по данным World Development Indicators, The World Bank.

ЧАСТЬ VI

ГОСУДАРСТВЕННАЯ ПОЛИТИКА В СФЕРЕ ПРИВАТИЗАЦИИ: ДОЛГОСРОЧНЫЕ ОРИЕНТИРЫ И ПРИОРИТЕТЫ

ГЛАВА 1

Предпосылки и ограничения «новой приватизационной политики»

Как было показано в предыдущих разделах, более чем 20-летний опыт проведения политики разгосударствления в России и ряде стран с переходной экономикой свидетельствует о сложности и длительности этого процесса¹. Динамика процессов разгосударствления в России в 2000-е годы характеризовалась двумя разнонаправленными тенденциями.

С одной стороны, с разной степенью интенсивности продолжался процесс приватизации. Российское правительство ежегодно утверждало обширные прогнозные планы (программы) приватизации федерального имущества, включающие сотни ФГУПов и пакетов акций (долей) в хозяйственных обществах различной отраслевой принадлежности. В 2007–2010 гг. общее количество федеральных государственных унитарных предприятий и акционерных обществ с участием государства сократилось примерно на 40%. Однако этот тренд характерен преимущественно для федерального уровня. В целом после 2005 г. темпы приватизации пошли на спад, что наглядно продемонстрировали итоги 2006–2008 гг. Сокращение числа госпредприятий на федеральном уровне во многом связано с формированием «интегрированных структур» и государственных корпораций. Сказались и факторы, связанные с финансово-экономическим кризисом 2008–2009 гг.

Возобновление позитивной динамики началось только в 2010 г. Об этом свидетельствуют не только показатели по числу объектов, но и бюджетные доходы. Если в 2009 г. было продано 52 пакета акций, находящихся в федеральной собственности,

¹ В настоящем разделе используются материалы экспертной группы «Управление государственной собственностью и приватизация», созданной в январе 2011 г. в рамках обновления Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 г. («Стратегия-2020»).

то в 2010 г. — 134, в 2011 г. — 359 (хотя и с учетом пакетов, не реализованных в прошлые годы).

По данным Минэкономразвития РФ, в 2010 г. от продажи приватизируемого федерального имущества было получено 22,67 млрд руб.¹, что многократно превысило поступления в федеральный бюджет от приватизации государственной собственности в 2008 г. (7,19 млрд руб.) и 2009 г. (1,93 млрд руб.), что обеспечило перевыполнение планового задания, которое не соблюдалось несколько лет подряд. Поступления от приватизации в 2011 г. составили порядка 136,6 млн руб. и примерно в 2,5 раза превысили суммарные поступления за предыдущие 4 года (2007–2010 гг.). Совокупный же объем доходов федерального бюджета от приватизации в 2011 г. составил около 241 млрд руб. (вырос более чем в 2,7 раза по сравнению с 2010 г.) В 2012 г. совокупный объем доходов федерального бюджета от приватизации (продажи) и использования государственного имущества увеличился почти в 1,3 раза по сравнению с 2011 г. Их величина (около 310 млрд руб.) стала абсолютным максимумом с начала 2000-х годов.

С другой стороны, по сравнению с 1990-ми годами присутствие государства в экономике России возросло. В 2000–2003 гг. свою задачу государство видело в оптимизации прямого участия в экономике, которое сохранялось после реализации программ чековой (1992–1994 гг.) и денежной (1995–1999 гг.) приватизации. В последующие 5 лет (2004–2008 гг.) масштабы такого присутствия расширялись. Деятельность компаний с долей государства в капитале активизировалась за счет расширения масштабов и диверсификации бизнеса путем участия в слияниях и поглощениях. Усилилась политика укрупнения разрозненных активов, оставшихся в собственности государства, в интегрированные структуры. Новым аспектом имущественной политики государства в этот период стало создание государственных корпораций, среди которых появились охватывающие целые отрасли (авиационная и атомная промышленность, судостроение), включая выпуск гражданской продукции.

Расширение участия государства в экономике нашло отражение и в программных документах. В Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 г. (принята в 2008 г.) отмечается органичность государственного сектора для российской экономики и признается роль государственного предпринимательства. Однако в части управления государственной собственностью (отдельными категориями объектов) этот документ содержит в основном те же подходы, что и предыдущие правительственные программы 2000-х годов. Важным отличием можно считать обязательное соответствие состава государственного

¹ В то же время, по данным Отчета об исполнении федерального бюджета на 1 января 2011 г., www.roskazna.ru совокупный объем доходов федерального бюджета от приватизации и продажи имущества (включая земельные участки) составил существенно меньшую величину — 18,68 млрд руб.

имущества не только полномочиям и функциям государства, но и структурным изменениям в тех или иных секторах экономики.

Кризис 2008–2009 г. формально не привел в России к прямому масштабному росту государственного сектора, поскольку приоритеты государства в антикризисной политике были ориентированы на минимизацию прямого расширения его участия в капитале проблемных частных компаний и банков. Более того, официальные данные Росстата (не учитывающие пирамидальные владения в смешанном секторе) свидетельствуют о продолжающемся и в 2008–2010 гг. уменьшении доли госсектора в экономике. Тем не менее большинство экспертных оценок свидетельствует о росте прямого участия государства в экономике России вследствие как действий компаний смешанного сектора на рынке корпоративного контроля, так и косвенных антикризисных мер государства. В частности, усилилось косвенное влияние контролируемых им банков и структур, выступивших в качестве его агентов при реализации антикризисных мероприятий.

По данным ЕБРР, к 2009 г. доля госсектора российской экономики в ВВП возросла с 30 до 35%. Эти данные весьма показательны с точки зрения динамики, однако применительно к масштабам госсектора представляются заниженными. Согласно данным компании «Тройка Диалог» за 2008 г., федеральные и региональные власти в конце 2007 г. контролировали примерно 40% рыночной капитализации российского фондового рынка по сравнению с 24% в 2004 г. К началу 2008 г. «глубина концентрации собственности» в руках государства в рамках базы «Эксперт-400» составила примерно 40–45%, а в 2009 г. этот показатель различными экспертами оценивался в пределах 50%.

Поворот к активной «структурной» приватизационной политике произошел в конце 2009 г., когда российская экономика начала выходить из острой фазы кризиса. В 2006–2008 гг. «типовыми» задачами приватизации были следующие: формирование доходов федерального бюджета, приватизация имущества, не задействованного в осуществлении государственных функций, акционирование унитарных предприятий. В сентябре — октябре 2009 г. в официальных выступлениях первых лиц государства впервые было отмечено проведение «структурной» приватизации, направленной на снижение масштабов прямого участия государства в российской экономике, на развитие конкуренции в отраслях, на привлечение инвестиций для долгосрочного развития компаний, на повышение эффективности крупных компаний с государственным участием.

Начало нового этапа приватизации можно связать с утверждением Правительством РФ (30 ноября 2009 г.) очередного Прогнозного плана (программы) приватизации федерального имущества на 2010 г. и основных направлений приватизации федерального имущества на 2011–2012 гг. Отличительные особенности этого плана — определение в качестве приоритетных задач привлечения внебюджетных инвестиций в развитие приватизируемых компаний, существенное расширение перечня секторов (отраслей), в рамках которых

планируется приватизация, ориентации на приватизацию ряда крупнейших (бюджетообразующих) компаний. Это позволяет говорить о начале с 2010 г. в России политики «новой приватизации».

В целом можно выделить *две группы предпосылок для перехода к «новой приватизации»*. Первая группа включает факторы, носящие фундаментальный характер и непосредственно не связанные с недавним экономическим кризисом:

- двойственность и противоречивость положения государства (как законодателя, регулятора и прямого участника крупных компаний);
- слабое развитие условий для справедливой конкуренции и повышения инвестиционной активности частного бизнеса в секторах с высоким прямым участием государства;
- масштабное приобретение активов, в том числе непрофильных, крупными компаниями с государственным участием;
- объективные ограничения повышения качества корпоративного управления в компаниях госсектора;
- множественность субъектов госсектора, недостаточные возможности государства по эффективному управлению и контролю над их деятельностью.

Однако радикальное изменение содержания государственной приватизационной политики с 2010 г., акценты на ее структурной составляющей и на разгосударствлении крупнейших компаний, отдельных секторов, по нашему мнению, в большей степени были обусловлены осознанием проблем, которые либо возникли, либо еще ярче высветились в ходе недавнего кризиса (вторая группа предпосылок):

- расширение участия (влияния) государства в экономике в кризисный период и чрезмерный уровень его прямого участия;
- риск посткризисного усиления участия государства в экономике из-за неопределенности дальнейшей судьбы пакетов акций компаний, переданных в залог при предоставлении государственной антикризисной поддержки, при возможном неисполнении этими компаниями своих обязательств по возврату кредитов;
- риск усиления модели государственного капитализма;
- невысокая конкурентоспособность ряда крупных компаний, входящих в госсектор, необходимость их реструктуризации и технологической модернизации;
- потребность в привлечении значительных внебюджетных инвестиций, в том числе в развитие важнейших инфраструктурных секторов;
- неясность перспектив быстрого посткризисного роста российской экономики, расширение бюджетных расходов социальной направленности, как следствие, необходимость ужесточения бюджетных ограничений (поиск дополнительных бюджетных доходов).

В целом на первый план «государственной повестки» ставятся вопросы обеспечения структурного эффекта от приватизации для развития россий-

ской экономики. По нашему мнению, в пользу структурной направленности приватизационной политики свидетельствуют не только официальные декларации, но и практические действия государства последних двух лет по изменению регулирования приватизации, радикальному сокращению перечня стратегических предприятий и обществ, не подлежащих приватизации, планированию приватизации крупнейших компаний госсектора, совершенствованию корпоративного управления в компаниях с государственным участием.

Во-первых, целый ряд существенных изменений и дополнений был внесен в законодательство о приватизации¹, в частности:

- переход на среднесрочное планирование приватизации федерального имущества, предоставление Правительству РФ возможности утверждения прогнозного плана (программы) приватизации на срок от 1 до 3 лет (ранее устанавливалось ежегодное формирование прогнозного плана) и дополнений приватизационных планов новыми субъектами;
- предоставление Правительству РФ права принимать решения о приватизации государственного имущества вне рамок «стандартных» процедур, установленных законодательством о приватизации, в целях создания условий для привлечения инвестиций, стимулирования развития фондового рынка, а также для модернизации и технологического развития экономики;
- определение возможности передачи Правительством РФ функций продавца приватизируемого федерального имущества юридическим лицам;
- отмена института нормативной цены подлежащего приватизации имущества, определяемой в соответствии с установленным Правительством РФ порядком минимальной цены, по которой возможно отчуждение этого имущества;
- упрощение условий приватизации некрупных объектов федерального имущества, расширение доступа потенциальных покупателей к участию в приватизации (определение возможности продажи государственного имущества в электронной форме; совершенствование ее процедуры посредством публичного предложения — «голландский аукцион»; уменьшение размера требуемого задатка для участия в аукционе или конкурсе);
- повышение требований к обеспечению прозрачности процедур приватизации.

Во-вторых, сокращение перечня стратегических предприятий и акционерных обществ, не подлежащих приватизации²: число фигурирующих в нем

¹ Федеральный закон от 31 мая 2010 г. №106-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О приватизации государственного и муниципального имущества».

² Указ Президента РФ от 4 августа 2004 г. №1009 «Об утверждении перечня стратегических предприятий и стратегических акционерных обществ». Заметим, что в соответствии с действующим законодательством о приватизации включение стратегиче-

организаций за 2010 г. сократилось более чем вдвое — примерно до 200. Рассматривая отраслевую принадлежность исключенных из перечня организаций, можно отметить, что существенная их часть (порядка четверти) так или иначе связана с транспортом и соответствующей инфраструктурой.

В-третьих, были определены на 2011–2015 гг. планы приватизации пакетов акций 10 крупнейших российских компаний и банков, занимающих лидирующее положение в соответствующих отраслях экономики («Роснефть», «РусГидро», Федеральная сетевая компания ЕЭС, Совкомфлот, Сбербанк России, Банк ВТБ, Объединенная зерновая компания, Росагролизинг, РЖД, Россельхозбанк)¹. Приватизацию акций указанных компаний планирует осуществлять на основании отдельных решений Президента РФ и Правительства РФ, т. е. по «индивидуальным» схемам. Было определено, что уменьшение государственного участия будет происходить за счет не только продажи части принадлежащих государству акций, но и проведения дополнительной эмиссии для привлечения инвестиций в деятельность компании.

В-четвертых, наряду с определением планов и подготовкой к продаже пакетов акций крупнейших государственных компаний и банков важно отметить активизацию процессов подготовки и проведения приватизации широкого круга менее крупных компаний и предприятий госсектора. Так, значительно был расширен Прогнозный план приватизации федерального имущества на 2010 г.: в него были включены около 500 организаций, в том числе свыше 200 ФГУПов².

Расширение перечня подлежащего приватизации имущества коснулось всех видов активов (федеральные государственные унитарные предприятия (ФГУПы), хозяйственные общества (АО и ООО), иное имущество). Наиболее внушительным оказалось увеличение последней категории, представленной преимущественно объектами недвижимости и земельными участками. Если первоначально утвержденная версия приватизационной программы на 2011–2013 гг. включала 73 объекта иного имущества, то по состоянию на конец 2011 г. таких насчитывалось уже 468 ед., или в 6,4 раза больше. Всего с учетом сделанных изменений и дополнений Программа приватизации на 2011–2013 гг. предусматривала приватизацию находящихся в федераль-

ских предприятий и акций стратегических акционерных обществ в прогнозный план (программу) приватизации федерального имущества возможно лишь при их исключении из перечня стратегических предприятий и акционерных обществ.

¹ См. прежде всего Прогнозный план (программу) приватизации федерального имущества и основные направления приватизации федерального имущества на 2011–2013 гг., а также опубликованную Минэкономразвития России информацию о планируемых продажах акций крупных компаний, занимающих лидирующее положение в отраслях российской экономики, в 2011–2015 гг. (http://www.economy.gov.ru/minec/activity/sections/investmentpolicy/doc20101123_08). В июле 2011 г. этот перечень расширился, осенью 2012 г. также вносились корректировки.

² Изначально в Прогнозном плане приватизации на 2010 г. унитарные предприятия отсутствовали.

ной собственности пакетов акций 1396 акционерных обществ, 276 ФГУПов и 468 объектов иного имущества казны РФ.

Необходимо отметить, что и в 2011–2012 гг. государственная приватизационная политика оставалась динамичной, возникли как новые политические декларации (об ускорении приватизационного процесса), так и прикладные новации в сфере электронных торгов, разработки стратегий ФГУПов, вывода высших государственных чиновников из состава советов директоров, расширения методов трансформации унитарных предприятий и др. На рубеже 2012–2013 гг. происходили разработка и активное обсуждение новых документов: «Концепции управления федеральным имуществом на период до 2018 г.», которая должна прийти на смену «Концепции управления государственным имуществом и приватизации в Российской Федерации» 1999 г., и Государственной программы РФ «Управление федеральным имуществом»¹.

Таким образом, разработка формата «новой приватизационной политики» в 2009–2012 гг., безусловно, была среди приоритетов государства. Однако, несмотря на положительные наработки, этот процесс весьма непростой и сопровождается постоянным маневрированием и временными компромиссами. При формировании и реализации государственной приватизационной политики особую роль приобретают политические решения, та или иная система «презумпций» в отношении действий в данной сфере. Это является следствием объективно ограниченных возможностей оценки социально-экономических эффектов, существенной разнородности государственного сектора и специфики различных государственных активов. В то же время политические решения, естественно, не могут определить все необходимые комплементарные действия государства. Поэтому возрастает роль различных групп интересов (влияния) в определении конкретных мер по реализации политических решений. Соперничество же этих групп определяет «дрейф» приватизационной политики.

¹ См.: <http://www.economy.gov.ru/minec/about/structure/depReal> (соответствующие информационные материалы ноября 2012 г. — января 2013 г.).

ГЛАВА 2

Группы интересов и долгосрочные риски

В разработке идеологии «новой приватизации» и формировании соответствующей государственной политики, на наш взгляд, условно можно выделить три разных, но не взаимоисключающих подхода, так или иначе связанных с различными группами интересов в системе федеральных органов исполнительной власти.

Первый из подходов — «бюджетный», предполагающий использование приватизации прежде всего в качестве инструмента извлечения дополнительных бюджетных доходов, а в конечном счете — обеспечения текущей и среднесрочной макроэкономической стабильности. При этом, впрочем, предусматривается существенное ограничение возможности использования поступлений из невозобновляемых источников, к которым относится и приватизация, на финансирование текущих расходов бюджета. Сокращение в результате приватизации масштабов госсектора рассматривается прежде всего как средство уменьшения числа «реципиентов» регулярной государственной поддержки.

Второй подход — «структурный», означающий использование приватизации главным образом как инструмента повышения конкурентоспособности компаний — объектов приватизации, а также совершенствования структуры отдельных отраслей и сфер деятельности. При принятии решений о приватизации компаний ключевое значение имеют не фискальные интересы, а соображения целесообразности привлечения стратегических частных инвесторов, обеспечения притока инвестиций в компании (в том числе на основе дополнительной эмиссии акций, сокращающей долю государства в ее капитале), повышения уровня корпоративного управления, развития конкуренции, улучшения предпринимательского климата и т. п.

Третий подход — «отраслевой», ориентированный прежде всего на обеспечение социальной стабильности и контроля за текущей ситуацией, активизацию через прямое участие государства

процессов модернизации отдельных секторов. Из этого, очевидно, следует потребность в сохранении (а в некоторых случаях и в усилении) прямого влияния государства на развитие «чувствительных» для населения и всей экономики отраслей и секторов. «Опорой» данного подхода служат крупные и сверхкрупные государственные компании. Базовыми инструментами являются реализация крупных инвестиционных проектов и программ (по возможности инновационного характера), создание подконтрольных государству (государственным компаниям) интегрированных структур и т. п.

Каждый из подходов имеет преимущества и в то же время сопряжен с определенными проблемами и рисками. Поэтому прогноз ожидаемых приватизационных доходов может существенно различаться в зависимости от уровня декларативности, выбранной доходной базы, а также от статуса нормативно-правового документа и чаще всего носит условно оценочный характер (см. *табл. 1*).

Отдельной и крайне сложной проблемой в рамках бюджетного подхода является реалистичная оценка доступных источников финансирования амбициозных приватизационных планов. Если в рамках приватизации абстрагироваться от любых вариантов действий крупнейших компаний и банков с участием государства (как покупателей, опосредованно имеющих приоритетный доступ к финансовым ресурсам государства), то речь может идти прежде всего о международных финансовых рынках. Здесь конкуренция национальных правительств, желающих реализовать те или иные проекты приватизации, в 2010–2015 гг. вновь становится исключительно высокой. При этом, как показывает анализ структуры институциональных финансовых потоков российской экономики на 1 января 2011 г., предприятия на протяжении последних 10 лет являются нетто-задолжниками (нетто-задолженность корпораций находится на уровне 15% к валовым активам банковской системы, или примерно 10% к ВВП)¹. Отсюда следует вывод о *зависимости успешной реализации «новой приватизационной политики» от целого комплекса решений, лежащих в области системного развития институциональной среды, инвестиционного климата и финансовой системы России*. В первую очередь речь идет об ограничениях для иностранных юридических лиц в стратегических секторах, о гарантиях прав собственности и правоприменении в целом, о стимулировании внутренних долгосрочных источников инвестирования, в том числе посредством модернизации накопительной пенсионной системы, институтов коллективного инвестирования и биржевых технологий. Все это является сильными сторонами «структурного» подхода, который, впрочем, характеризуется риском последующего вмешательства государства в деятельность приватизированных компаний, не гарантирует эффективного использования привлекаемых компаниями средств, а также ориентирован прежде всего на развитие наиболее «заметных» хо-

¹ Стенограмма заседания экспертной группы «Управление государственной собственностью и приватизация» от 6 июля 2011 г., <http://2020strategy.ru/g15/news/32746132.html>

ТАБЛИЦА 1. ПРОГНОЗ ДОХОДОВ ОТ ПРИВАТИЗАЦИИ В 2011–2015 ГГ.: ОЦЕНКИ, МЛРД РУБ.

	2011	2012	2013	2014	2015
Прогнозный план (программа) приватизации федерального имущества и основные направления приватизации федерального имущества на 2011–2013 гг. (утв. Распоряжением Правительства РФ от 27 ноября 2010 г.) *	6	5	5	—	—
«О федеральном бюджете на 2011 г. и плановый период 2012 и 2013 гг. » от 13 декабря 2010 г. № 357-ФЗ (в ред. от 1 июня 2011 г. № 105-ФЗ)	—	—	—	—	—
Основные направления бюджетной политики на 2011 г. и плановый период 2012 и 2013 гг.; Основные направления бюджетной политики на 2012 г. и плановый период 2013 и 2014 гг.	298	276,1	309,4	300,0	—
Сводная бюджетная роспись на 2011 г. по статье «средства от продажи акций и иных форм участия в капитале, находящихся в федеральной собственности», www.goskazna.ru	297,95	—	—	—	—
Администрация Президента РФ (источник: Московские новости, 11 июля 2011 г.), не менее	450	450	450	450	—
Минэкономразвития РФ (источник: Ведомости, 25 июля 2011 г.)	1000	1000	1000	1000	—
Основные направления бюджетной политики на 2013 г. и плановый период 2014 и 2015 гг. (проект)	—	—	380	475	385
Проект федерального закона «О федеральном бюджете на 2013 г. и плановый период 2014 и 2015 гг. » **	—	—	427,7	330,8	595,1

* Прогноз доходов от продажи федерального имущества может быть скорректирован в случае принятия Правительством РФ отдельных решений о приватизации акций крупнейших компаний, имеющих высокую инвестиционную привлекательность. В этом случае доходы от продажи федерального имущества в 2011–2013 гг. могут составить (с учетом рыночной конъюнктуры) около 1 трлн руб.

** Приватизация пакетов акций крупных инвестиционно привлекательных российских компаний будет продолжена на основании решений российского правительства при определении Правительством РФ конкретных сроков и способов приватизации с учетом конъюнктуры рынка, а также рекомендаций ведущих инвестиционных консультантов.

зяйствующих субъектов. Вместе с тем «бюджетный» подход не ориентирован на привлечение средств в развитие приватизируемых компаний и не требует обязательной передачи контроля над приватизируемыми компаниями от государства к частным собственникам.

«Отраслевой» подход может использоваться для жесткой относительно быстрой перестройки отдельных секторов, при формировании «национальных чемпионов», но наряду с этим может привести к неконтролируемому разрастанию госсектора, к ухудшению условий конкуренции и к ограничению возможностей частной инициативы (см. *табл. 2*).

Конкуренция за влияние между выделенными «группами интересов» приводит к ряду последствий.

Первое из них — определенная периодичность в усилении (или ослаблении) влияния «групп интересов» на принимаемые решения в сфере приватизации. Приоритет того или иного подхода в определяющей мере зависит от ситуации (ожиданий) в плане обеспечения сбалансированности бюджета, от возникновения существенных проблем на отдельных «социально чувствительных» рынках. Так, именно в период обсуждения параметров проекта бюджета (май — июнь) отчетливо проявляется линия на повышение роли приватизации в формировании дополнительных доходов бюджета, а когда возникают недостатки в регулировании определенных рынков, усиливается аргументация о необходимости сохранения прямого участия государства в соответствующих крупных компаниях для «компенсации провалов рынка».

Второе последствие — компромиссность принятых решений, неполнота и противоречивость реализуемых мер. Приведем лишь несколько примеров 2010–2011 гг.:

- позитивное решение о расширении представительства независимых директоров в компаниях с государственным участием не дополнено мерами по повышению роли и ответственности советов директоров, изменению порядка назначения в них высших менеджеров;
- возможность привлечения инвестиций в развитие предприятия в ходе приватизации (точнее, разгосударствления) существует для узкого круга сверхкрупных компаний на основе индивидуальных решений, для других же соответствующие инструменты (способы приватизации) не развиты;
- отказ от использования в качестве организационно-правовой формы государственных корпораций сопровождается постановкой задачи по проработке новой формы «юридического лица публичного права»¹;
- при общей ориентации на сокращение использования института унитарных предприятий не предпринимаются усилия по определению ин-

¹ См.: План-график мероприятий по преобразованию и ликвидации государственных корпораций и государственной компании «Автодор», утвержденный председателем Правительства РФ 29 декабря 2010 г. № 6793п-П13.

ТАБЛИЦА 2. ОСНОВНЫЕ ПРЕИМУЩЕСТВА И РИСКИ РАЗЛИЧНЫХ ПОДХОДОВ К ФОРМИРОВАНИЮ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОЛИТИКИ В РАМКАХ «НОВОЙ ПРИВАТИЗАЦИИ»

Подход	Преимущества	Проблемы и риски
«Бюджетный»	Снижение (либо полное отсутствие) барьеров для покупателей; целесообразность предпродажной подготовки; ориентация на приватизацию крупнейших компаний; общее сокращение количества ГУПов и ОАО с государственным участием	Возможность сохранения государственного контроля в крупных компаниях; ориентация на продажу «беспроblemных», ликвидных активов; ориентация на относительно близкую перспективу
«Структурный»	Усиление инвестиционной направленности использования средств от приватизации; ориентация на привлечение стратегических инвесторов; реальное сокращение доли госсектора в экономике	Неясность взаимных обязательств на перспективу; проблемы выбора эффективных стратегических инвесторов; ориентация на развитие главным образом крупных и сверхкрупных компаний; проблемы эффективного использования привлеченных компаниями внебюджетных средств
«Отраслевой»	Развитие и опережающая модернизация крупнейших компаний госсектора; повышение привлекательности крупных госкомпаний для потенциальных инвесторов; обеспечение социальной стабильности	Слабая мотивация к развитию секторального регулирования; сохранение (увеличение) прямого участия государства в экономике; риск неконтролируемого «разрастания» компаний с государственным участием и ухудшения условий для конкуренции; риски «непрозрачных обменов», «административного торга»

струментов прозрачного финансирования решения публичных задач (функций) через компании, в том числе частного сектора.

Третье последствие — преимущественно скрытый характер лоббирования интересов в рамках приватизации, расширенные возможности принятия индивидуальных решений при нечеткости нормативных рамок, неразвитость официальной аргументации принятых решений. Мы полагаем, что некоторая «размытость» условий приватизации, особенно крупных компаний, — это в известной мере оправданные издержки, обусловленные стремлением изменить в разумные сроки ситуацию при наличии высоких административных барьеров согласования между «группами интересов» четких норм и правил приватизации. Но это же усиливает «соперничество» различных подходов к приватизации и снижает предсказуемость ее условий на уровне каждой отдельной крупной компании с государственным участием.

Применительно к перспективам приватизации, обеспечению эффективности социально-экономического развития с учетом значимости ряда принятых политических решений (обеспечение структурного эффекта, ограничение прямого представительства отраслевых министерств в управлении компаниями, определение возможности отказа государства от контрольных пакетов акций в ряде крупнейших компаний) следует обозначить некоторые *существенные риски*.

Первый из них — расширение государственного (квазигосударственного) сектора на фоне приватизационных процессов. По нашему мнению, масштабы разгосударствления, с одной стороны, и процесса консолидации активов в отдельных крупных компаниях (банках) с государственным участием, их «разрастания» в конкурентные сферы деятельности — с другой, могут оказаться сопоставимыми. Этот риск представляется наиболее актуальным в ближайшей перспективе.

Возникновение *второго риска* возможно в среднесрочной и долгосрочной перспективе: *при недостаточности усилий по развитию отраслевого регулирования приватизация крупных компаний в последующем приведет к усилению неформального воздействия на них со стороны государства.* Это объясняется тем, что при неразвитости регулирования в отдельных секторах, ранее «компенсировавшегося» прямым участием государства в управлении отдельными крупными компаниями, с выходом государства из такого управления ему потребуются иные инструменты для решения общественно значимых задач.

Главная проблема в этом случае — еще большая непрозрачность публичных интересов в отношении таких компаний, появление предпосылок для подмены общественных интересов узкоспециальными (как ведомственными, так и частными) по сравнению с вариантом прямого участия государства в капитале. Кроме того, запаздывающий характер «внешних» мер по улучшению инвестиционного климата, развитию условий для конкуренции, совершенствованию корпоративного управления может существенно ограничить позитивный структурный эффект от приватизации.

Третий риск — нечеткость условий и критериев приватизации крупных компаний с привлечением в их развитие инвестиций, возможные расхождения государства и собственников таких компаний в представлениях о взаимных обязательствах. Это ведет к усилению давления сторон друг на друга в различных формах, к расширению возможностей политиков по апеллированию к той части общества, которая традиционно отмечает «несправедливость» и «дешевизну» приватизации.

Четвертый риск связан с тем, что качество имеющихся в распоряжении государства инструментов управления государственной собственностью (имеются в виду унитарные предприятия и акционерные участия) достигло объективного предела. Риск консервации сложившейся модели управления остается весьма высоким, что может привести к паллиативности и снижению эффективности любых мер по дальнейшему разгосударствлению.

Соответственно, уже на стадии обсуждения перспектив формирования долгосрочной приватизационной политики возникает широкий спектр вопросов, наиболее значимые из них можно сгруппировать следующим образом.

Сокращение госсектора

- Каковы базовые акценты в отношении приватизации крупных компаний: «в глубину» (постепенный отказ государства от контрольных пакетов) или «в ширину» (более широкий круг компаний со смешанной собственностью, но под контролем государства)?
- Что важнее в ближайшие 5–7 лет: сокращение количества субъектов государственной собственности (акцент на множестве относительно небольших компаний) или сокращение рыночной мощи госсектора (акцент на крупных компаниях)?
- Целесообразно ли сокращение перечня видов объектов, запрещенных к приватизации, или предпочтительным является более «тонкий» (но административно затратный) вариант — дополнение по отдельным видам объектов «по перечню, утверждаемому правительством»?
- Не следует ли резко ограничить или запретить создание новых унитарных предприятий?
- Если речь идет о приватизации некоторого широкого круга небольших и средних объектов государственной собственности, то учитывать ли в этом случае финансовое состояние компаний, какие следует приватизировать в первую очередь?
- Как должны соотноситься (какова роль) процедуры приватизации, несостоятельности, ликвидации в отношении широкого круга небольших и средних фирм, где государство является участником (собственником)?
- Необходимы ли специальные дополнительные стимулы к приватизации для различных сторон, в частности целесообразны ли стимулы для региональных властей в виде некоторых отчислений от приватизаци-

- онных доходов, нужны ли специальные стимулы для менеджеров, для трудовых коллективов?
- Каков порядок распоряжения неликвидными государственными активами (продать за условную цену, передать в управление)?
 - Как оптимизировать условия передачи госсобственности на региональный уровень (запретить, определить жесткие условия, сформулировать обязательства, ввести экономические стимулы)?
 - Надо ли устанавливать какие-либо преференции для малого и среднего бизнеса для участия в приватизации в качестве покупателей?
 - Сохранить широкие возможности для индивидуальных решений или установить нормативные рамки в отношении компаний, которые могут разгосударствляться по индивидуальным схемам?
 - Целесообразно ли определять круг крупных компаний, рассматриваемых в качестве потенциальных объектов для разгосударствления в долгосрочной перспективе (через 5–7 лет)?
 - Следует ли выделить относительно узкий круг компаний, запрещенных к приватизации (где уровень государственного участия не должен опускаться ниже некоторого уровня), а все остальные рассматривать как потенциальный объект для приватизации?

Привлечение внебюджетных ресурсов для развития компаний

- Привлечение внебюджетных ресурсов является задачей только (1) применительно к небольшому кругу компаний, приватизируемых по индивидуальным схемам, или (2) для достаточно широкого круга относительно крупных компаний, приватизируемых в соответствии с определенными в законе о приватизации процедурами?
- Если второе, то какой инструмент и при каких условиях более привлекателен: размещение акций при сокращении доли государственного участия, конкурс, продажа по результатам доверительного управления?
- Привлечение внебюджетных ресурсов компаниями при разгосударствлении должно сопровождаться требованиями по их целевому использованию или нет? Могут ли устанавливаться требования по инновационной направленности использования ресурсов?
- Должно ли (при каких условиях) проведение дополнительной эмиссии сопровождаться сокращением доли государства?
- Насколько справедливо перераспределение ресурсов от снижения доли государственного участия в пользу отдельных компаний, не является ли это перераспределением ресурсов в пользу отдельных акционеров?
- Должны ли объемы размещения для привлечения внебюджетных средств компаниями соотноситься с оценкой их потребностей в дополнительных инвестициях?

Формирование доходов бюджета

- На какое соотношение (изменение соотношения) доходов от управления госсобственностью (дивиденды, аренда) и доходов от приватизации необходимо ориентироваться?
- Целесообразно ли и в каких случаях создание фондов управления государственным имуществом для расширения доходов от управления госсобственностью?
- Средства от приватизации должны направляться исключительно в федеральный бюджет или часть в специальные целевые фонды (пенсионная система, отчисления в регионы)?

Совершенствование сферы управления государственной собственностью

Создание в 2000-е годы обширной нормативно-правовой базы по регулированию деятельности унитарных предприятий на основе принципов и подходов, обозначенных в Концепции управления государственным имуществом и приватизации в Российской Федерации, принятой в 1999 г., и в Федеральном законе от 14 ноября 2002 г. № 161-ФЗ «О государственных и муниципальных унитарных предприятиях», разработка и использование в разной степени соответствующего прикладного инструментария вместе с усилиями органов власти на федеральном и региональном уровнях по реализации права государства как собственника имущества унитарных предприятий принесли определенные плоды.

Тем не менее практика показывает недостаточную силу управляющего воздействия органов власти для исполнения и применения норм названного закона в полном объеме ко всем существующим субъектам данной организационно-правовой формы. Применение органами власти таких инструментов, как проведение конкурсов на замещение должности руководителя унитарного предприятия, мониторинг их экономического положения, обеспечение перечисления части прибыли унитарных предприятий в бюджет и утверждение программ их деятельности, вызывает наибольшие проблемы, что снижает эффект от использования довольно развитого нормативно-правового регулирования.

Стандартными направлениями реформирования данного субсектора должны оставаться:

- приведение количества унитарных предприятий в соответствие с целями (функциями) государства и его реальными управленческими возможностями;
- ужесточение комплекса мер по улучшению контроля и управления унитарными предприятиями, что особенно актуально относительно тех предприятий, деятельность которых соответствует целям государства (на уровне конкретных полномочий органов власти), сохраняющих свой сегодняшний статус в среднесрочной перспективе.

Особой оценки требует вопрос о целесообразности сохранения в российском правовом поле права хозяйственного ведения (при низкой вероятности ликвидации в обозримой перспективе института унитарных предприятий в целом).

Возможно полное снятие ограничений на приватизацию с обязательным одновременным законодательным определением системы обременений для новых (частных) собственников.

Несмотря на частичное достижение целей, поставленных в Концепции управления государственным имуществом и приватизации в РФ 1999 г. в отношении хозяйственных обществ с долей государства в капитале, сохранение в обозримом будущем значительного количества хозяйствующих субъектов такого типа, имеющих большой вес в российской экономике, делает объективно необходимым совершенствование всей системы управления ими.

Стандартными направлениями реформирования данного субсектора должны оставаться:

- реструктуризация государственного портфеля акций, в том числе на основе отраслевых концепций, обосновывающих цели и задачи участия государства в отраслях экономики, увязанные с задачами структурной политики;
- в отношении хозяйственных обществ, в капитале которых государство намерено сохранять свое прямое участие, формирование и внедрение адекватной системы корпоративного управления, обеспечивающей его право на участие в управлении, воздействие на хозяйствующий субъект и должный контроль за принятием и исполнением решений.

Определенным ориентиром здесь могут стать рекомендации по корпоративному управлению для государственных предприятий, разработанные ОЭСР.

Среди значимых вопросов, которые возникают при обсуждении проблематики управления государственной собственностью, необходимо указать следующие:

- Что более рационально — ГУП или ОАО со 100%-й государственной собственностью?
- Целесообразно ли преобразование всех ГУПов в ОАО, имеет ли смысл для небольших ГУПов преобразование в ООО?
- Нужна ли более высокая «планка» государственного участия (75%) или достаточно контрольного пакета (50% + 1)?
- Необходимо только снижение доли государственного участия или также увеличение независимых директоров, их назначение в качестве председателей советов директоров?
- При отсутствии у государства контрольного пакета акций что лучше для государственного контроля (если он необходим) и наряду с этим для развития компаний — специальное право или блокирующий пакет?
- Насколько оправданно в современных условиях использование института доверительного управления?

Большим самостоятельным вопросом, находящимся в русле задач по управлению государственным имуществом в посткризисный период, является возможность и целесообразность акционирования созданных в 2007 г. государственных корпораций (ГК) по аналогии с действующими холдинговыми и иными компаниями.

В Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 г. и в Основных направлениях деятельности Правительства РФ на период до 2012 г., утвержденных в ноябре 2008 г., ГК характеризуются как переходная форма, призванная способствовать консолидации государственных активов и повышению эффективности стратегического управления ими. Постулируется, что по мере решения этих проблем, а также укрепления институтов корпоративного регулирования и финансового рынка часть государственных корпораций должна быть акционирована с последующей полной или частичной приватизацией, часть государственных корпораций, созданных на определенный срок, должна прекратить свое существование.

Преобразование ГК в открытые акционерные общества (ОАО) сделает для них обязательным (по крайней мере, формально) соблюдение требований корпоративного законодательства, общего для всех хозяйствующих субъектов данной организационно-правовой формы, а также делает вероятным для государства получение части доходов от их деятельности в виде дивидендов.

Потенциальной корпоратизации (в подлинном смысле слова) ГК препятствует такая их базовая характеристика, как принадлежность к категории некоммерческих организаций, на имущество которых государство не обладает правами собственности ни в каком виде. Соответственно, реализация данного сценария ввиду индивидуальной схемы создания госкорпораций (для каждой ГК — отдельный закон), по-видимому, связана с принятием поправок в соответствующие нормативно-правовые акты, регламентирующие возможность изъятия у них и возврата государству собственности, ранее внесенной им в качестве имущественного вклада. Альтернативой может стать разработка и принятие унифицированного закона о государственных корпорациях, содержащего правовые нормы об их преобразовании в другие организационно-правовые формы.

Можно прогнозировать также изменение формата приватизации в сторону смещения акцентов от классической и ставшей уже привычной модели «государство — продавец активов, бюджет — получатель средств» к сценарию «государственные компании — продавец активов, государство — регулятор этого процесса», когда приватизация, понимаемая вне узких рамок классической модели, оказывается составной частью корпоративного и стратегического управления в компаниях с долей государства, управления государственным имуществом в целом.

Частичное смещение центра тяжести при принятии решений о возможной приватизации от государственных органов власти к различным интегрированным структурам с участием государства, ставшим по различным основа-

ниям обладателями большого количества активов (получение от государства при создании, приобретение в ходе слияний и поглощений), делает очень весомой, если не ключевой, позицию менеджмента таких структур.

На передний план выходят степень его управляемости, лояльности и подконтрольности государству, видение места и роли конкретных активов сквозь призму долгосрочного развития тех или иных интегрированных структур. Соответственно, государство как собственник или акционер крупных компаний, образующих государственный сектор экономики, в посткризисных условиях может инициировать меры по повышению эффективности деятельности таких хозяйствующих субъектов, своего рода внутрифирменной реструктуризации.

Составной частью такой реструктуризации, как следует из имеющегося опыта, вполне может стать продажа части ранее аккумулированных активов, что приведет к изменению роли компаний с долей государства в капитале на рынке слияний и поглощений, к их превращению из главных покупателей преимущественно в продавцов.

Среди некоторых значимых вопросов, которые возникают при обсуждении интегрированных структур и госкорпораций, необходимо указать следующие:

- Необходимо ли и в каких случаях разукрупнение крупных конгломератных структур госсектора (выделение субхолдингов) до проведения приватизации?
- Нужны ли законодательные ограничения на формирование государственных интегрированных структур в будущем?
- Как ограничить разрастание крупных компаний с государственным участием, в том числе через подконтрольные им «дочки» и «внучки»?
- Имеет ли смысл запрет на участие в приватизации в качестве покупателей компаний с госучастием их зависимых структур?
- Как стимулировать вывод непрофильных активов из крупных компаний с государственным участием, должен ли он осуществляться до приватизации?

При этом неизбежно встает вопрос о роли государства, которое вынуждено будет действовать не напрямую, как при стандартных приватизационных процедурах, а косвенно — через своих представителей в органах управления такими компаниями, санкционируя или блокируя совершение таких сделок. В качестве смежных вопросов здесь выступают дивидендная политика (в свете получения дополнительных доходов от продажи активов, помимо доходов от текущей деятельности) и определение перспектив государства в отношении сохранения своего участия в капитале.

ГЛАВА 3

«Новое измерение» разгосударствления: общий и операциональный подходы

В ближайшие годы политика в сфере управления государственной собственностью и приватизации должна перейти в «новое измерение». При этом можно выделить *несколько значимых подходов*.

«Градуалистский». Сохраняющиеся масштабы и «качество» большинства объектов госсектора не позволяют реализовать аналог ускоренной «массовой» приватизации. Разгосударствление необходимо проводить на основе принципа «управляемой равномерности» приватизации, что требует целого комплекса подготовительных мер и его этапизации. Излишняя радикализация подходов уравнивает ожидаемые выгоды и потери.

«Мультисекторный». Множественность типов объектов госсектора предполагает наличие дифференцированных моделей (планирования) приватизации и управления.

«Модель стратегического ядра». Не существует очевидных аргументов против (временного) сохранения в госсобственности ряда крупнейших компаний, но имеются аргументы в пользу постепенного снижения порогов контроля, создания равных условий конкуренции, транспарентности и модификации (качества) корпоративного управления.

«Структурный». Невозможно проведение эффективной приватизации (наличие эффективного собственника) без модернизации частного сектора, которая нереальна при доминировании государства (без увеличения сегмента частной собственности), бесполезность расширения частного сектора без изменения качества институциональной среды.

«Прагматичный» подход означает определение стратегического ядра экономики (стратегические, системообразующие предприятия), приоритет «глубокой» приватизации крупных компаний, избавление от анахроничных и паллиативных орга-

низационно-правовых форм и неликвидов, модернизацию сложившейся системы управления государственной собственностью.

На наш взгляд, общими *принципами долгосрочной государственной политики* по управлению государственной собственностью и приватизации должны стать:

- «презумпция полезности» приватизации; за исключением заявленного узкого круга компаний, все прочие компании с государственным участием, унитарные предприятия, государственные корпорации и государственные компании могут стать объектом приватизации;
- «презумпция полезности» участия иностранных инвесторов в капитале приватизируемых компаний, в том числе крупных;
- сохранение существующих социальных обязательств и (или) прямое сокращение функций общественного сектора;
- развитие альтернатив прямому участию государства в капитале компаний с позиций обеспечения общественных интересов;
- любые шаги, прямо или косвенно повышающие «вес» государства в экономике, в том числе за счет смешанного сектора, должны быть исключительными, достаточно обоснованными и четко согласованными;
- компании под контролем государства, с одной стороны, не должны входить в сферы деятельности сектора с частной предпринимательской инициативой, с конкуренцией, а с другой — формировать барьеры для входа новых компаний на «свои» рынки;
- приоритет структурных эффектов для экономического развития от приватизации;
- принцип «разумной настойчивости», последовательности и «градуализма», ограничение рисков;
- прозрачность процессов управления государственной собственностью и оснований по принятым решениям; открытость к различным формам общественного контроля и оценки;
- формирование целостной системы мотиваций для всех участников; приглашение общества и бизнеса к предметному диалогу с государством по приватизационной политике и управлению государственной собственностью.

С позиции общих приоритетных целей государственной политики в сфере управления государственной собственностью и приватизации целесообразно выделить *два этапа*: 2012 (2013) — 2015 гг. и 2016–2020 гг. Различия между ними обусловлены комплексами решаемых задач, уровнем ожидаемых рисков и необходимостью проведения целого ряда подготовительных мероприятий.

На первом этапе приоритетами должны стать реализация текущих планов, минимум радикальных решений, «очистка» неликвидов, подготовка «площадки» для второго этапа. Уровень возможных рисков можно оценить как минимальный. В частности, в рамках этого этапа целесообразно предусмотреть:

- реализацию намеченных планов по сокращению уровня государственного участия в крупнейших и крупных компаниях;
- ограничения для компаний с государственным участием (их дочерних и зависимых структур) по приобретению приватизируемых активов, использованию средств госбанков и госкомпаний, консолидации активов в рамках госкомпаний;
- увеличение числа крупных компаний со смешанной собственностью (приватизация до уровня 75%+1 акция);
- существенное повышение качества корпоративного управления в компаниях с государственным участием (совершенствование статуса независимых директоров; мотивация для менеджеров и их подотчетность советам директором и др.);
- сокращение количества субъектов государственной собственности путем ликвидации широкой совокупности ФГУПов, прекративших свою деятельность;
- приватизацию неликвидов (мелких пакетов акций с низкой стоимостью);
- реализацию комплекса мер по расширению потенциальной базы для приватизации на втором этапе;
- определение принципов и особенностей приватизации на региональном и муниципальном уровнях;
- политику «малых дел» (публичность отчетов о приватизации и измерение социально-экономической роли госсектора; учет и регистрация все активов унитарных предприятий, государственных корпораций, интегрированных структур с государственным участием и т.п.);
- формирование единого информационного пространства продаж федерального, регионального и муниципального имущества.

На втором этапе следует предусмотреть радикальное сокращение прямого участия государства в экономике, что означает и повышенные многоплановые риски. На этом этапе возможна реализация следующих ключевых мер:

- «углубление» приватизации по крупнейшим компаниям (или полная приватизация, или до уровня блокирующего пакета акций);
- сокращение государственного участия в государственных институтах развития и специализированных банках за счет дополнительной эмиссии;
- реструктуризация активов крупных компаний, выделение и приватизация субхолдингов из конгломератных интегрированных структур;
- реорганизация государственных корпораций (часть корпораций прекращает деятельность, другая после преобразования в ОАО приватизирует долю пакета акций);
- преобразование унитарных предприятий, основанных на праве хозяйственного ведения, на основе принципа множественности вариантов — в зависимости от характера и масштабов основной деятельности в ОАО

- (типовая схема) в казенные предприятия, в некоммерческие организации, в государственные учреждения;
- приватизация большей части средних и крупных компаний с государственным участием (при необходимости до уровня блокирующего пакета акций).

Рассмотренные этапы можно отождествить с двумя различными (по степени радикализма) *сценариями государственной политики* в сфере приватизации и управления государственной собственностью. С некоторой долей условности первый сценарий (инерционный) предполагает экстраполяцию на период 2012 (2013) — 2020 гг. задач первого этапа. Второй сценарий (радикальный) предусматривает полноценную реализацию ключевых мер первого и второго этапов в течение 2012–2020 гг.

Действующее приватизационное законодательство, включая масштабные поправки 2010 г., в целом не требует радикальных новаций. Расширение операционных возможностей Правительства РФ одновременно с ужесточением требований к прозрачности приватизационных процедур создает необходимые формальные условия для запуска новой приватизационной программы.

Тем не менее определение последовательных шагов в сфере федеральной политики по управлению государственной собственностью и приватизации требует постановки операциональных задач. Это предполагает развитие существующих механизмов и реализацию широкого комплекса мер, которые формируют *шесть наиболее значимых функциональных направлений государственной политики* в сфере управления государственной собственностью и приватизации.

Первое направление. Ограничение рисков разрастания государственного сектора в экономике, повышения его «веса» в отдельных секторах, расширения круга субъектов государственной собственности

Данная задача представляется одной из важнейших и приоритетных, требующих скорейшего решения в ближнесрочной перспективе. В связи с расширением приватизационных процессов необходимо ограничить возможные «встречные» процессы — приобретение дополнительных активов компаниями с государственным участием, создание новых объектов государственной собственности (в частности, унитарных предприятий), перераспределение государственной собственности (например, с федерального уровня — на региональный).

При этом важно на политическом уровне декларировать, что любые шаги, прямо или косвенно увеличивающие «вес» государства в экономике, в том числе за счет смешанного сектора, относятся к «красной зоне», и соответствующие решения должны быть исключительными и с максимальным «обременением» в части обоснований и согласований. При этом компании, находящиеся под контролем государства, не должны, с одной стороны, входить в сферы деятельности сектора, где есть частная предпринимательская иници-

циатива, где есть условия для конкуренции, а с другой – формировать барьеры для входа новых компаний на «свои» рынки.

Рациональным представляется формирование ограничений по следующим возможным направлениям разрастания государственного сектора.

А. Формирование новых субъектов государственного сектора, новых компаний с государственным участием

- Введение моратория на создание новых государственных корпораций, государственных компаний, а также запрет на формирование паллиативных (замещающих) организационно-правовых форм.
- Введение запрета на создание новых унитарных предприятий, основанных на праве хозяйственного ведения (за исключением реорганизационных процедур).
- Введение ограничений на создание госкомпаниями хозяйственных обществ в секторах, где аналогичные товары/работы/услуги могут быть произведены частными компаниями, в том числе определение необходимости согласования таких действий с ФАС (но за исключением случаев создания таких обществ с четкими ближнесрочными планами по продаже частным инвесторам).

Б. Консолидация государственной собственности, формирование интегрированных структур

- Резкое ограничение (с определенного момента) практики внесения активов в уставные капиталы компаний с государственным участием (как в рамках процедур приватизации, так и на основе распоряжения имуществом, активами компаний с государственным участием, имуществом унитарных предприятий).
- Введение моратория на какие-либо новые проекты формирования интегрированных структур с государственным участием (с использованием государственной собственности).

К формированию интегрированных структур необходимо подходить очень осторожно. Объединение компаний в интегрированную структуру может существенно снизить уровень конкуренции в секторе экономики или способствовать выдавливанию с рынка частных компаний. В целом данный процесс, скорее, является усилением влияния государства в экономике, чем разгосударствлением.

По ране запущенным и согласованным схемам формирования интегрированных структур установить жесткую персональную ответственность для менеджеров и руководителей соответствующих профильных министерств и ведомств по выполнению сроков завершения соответствующих процедур.

В. Расширение активов компаний с государственным участием, в том числе за счет приобретения приватизируемого имущества

Наиболее опасным и негативным для экономического развития представляется косвенное расширение госсектора в силу низкого уровня подконтрольности и прозрачности соответствующих действий, возможных манипуляций и злоупотреблений. Проведение приватизации в отношении крупных госу-

дарственных компаний (особенно публичных компаний) не всегда возможно в короткие сроки и может быть растянуто на несколько лет. В связи с этим необходимо рассмотреть вопрос контроля над их рыночной мощью (реализация непрофильных активов, ограничение на участие в других компаниях).

- Запрет на участие в приватизации (в качестве покупателей) дочерних, внучатых и зависимых обществ и организаций компаний и банков с государственным участием более 25%.
- Ограничение на участие в приватизации (в приобретении приватизируемых активов) для любых компаний — реципиентов государственной финансовой поддержки в период кризиса 2008–2009 гг. при наличии еще неисполненных обязательств по возврату полученных средств.
- Запрет на временную передачу госкомпаниям и банкам активов предприятий.
- Отказ от многоступенчатых и непрозрачных схем передачи активов (между субъектами, находящимися под государственным контролем).
- Введение запрета на покупку акций (долей) частных компаний компаниям с государственным участием более 50% и государственным корпорациям (а также их дочерним и зависимым компаниям).
- Введение единообразных регламентов отчуждения имущества крупных компаний с государственным участием.
- Ограничение возможности совершения сделок об отступном и сохранения находившихся в залоге активов в собственности госкомпаний и банков, введение требования о выставлении на торги и о продаже (как минимум, для непрофильных активов), внесение необходимых поправок в законодательство о залоге и банковской деятельности.
- Запрет для компаний с государственным участием более 50% на приобретение непрофильных активов.
- Развитие инструментальных методов корпоративного управления по усилению контроля за сделками по приобретению и продаже активов крупных компаний, находящихся под государственным контролем.

В частности, возможно введение вето для независимых директоров, если условия сделки по отчуждению имущества — неконкурсные, а сделка по приобретению связана с расширением непрофильных активов.

Второе направление. Обеспечение устойчивости и планомерности сокращения прямого участия государства в экономике

Данная задача является приоритетной на всем рассматриваемом периоде. Существует риск ограниченных (половинчатых) решений, которые реально не приводят к значимым изменениям в характере и масштабах прямого участия государства в экономике. В частности, целесообразно:

- определение 10 крупнейших компаний и банков для приватизации. Это принципиальный шаг вперед, но «поле» для принятия подобных решений далеко не исчерпано, можно прорабатывать вопрос о начале при-

ватизации в среднесрочной перспективе еще примерно 10–15 сверхкрупных компаний;

- согласованный структурный акцент в отношении приватизации крупнейших компаний по индивидуальным схемам (привлечение инвестиций для их развития в ходе размещения дополнительных эмиссий) — также позитивный признак реализуемой приватизационной политики, однако не ясны (не определены) аналогичные по направленности механизмы применительно к приватизации крупных компаний (в рамках закона о приватизации);
- активизация процесса приватизации крупных компаний, связанная с расширением сегмента смешанной собственности, при всей своей позитивности в среднесрочной перспективе не может рассматриваться как замена отказа государства от мажоритарного контроля за деятельностью крупнейших компаний в долгосрочной перспективе;
- приватизация крупнейших компаний. Это существенный шаг к развитию конкуренции, но его потенциал останется нереализованным в полной мере, если при этом не будут рассмотрены вопросы постепенного отказа от преференций для таких компаний, об их приоритетной поддержке за счет государства;
- определение долгосрочных рамочных планов приватизации крупных и сверхкрупных компаний;
- формирование системных условий для снижения рисков последующей приватизации (для снижения уровня контроля со стороны государства), в частности, завершение процессов реструктуризации и преобразования крупнейших компаний, определение планов по реформированию отдельных отраслей и рынков;
- формирование дополнительной системы ограничений и требований как для самих компаний с государственным участием и унитарных предприятий, так и для профильных министерств и ведомств, решающих возложенные на них задачи через прямое участие в хозяйственной деятельности;
- определение законодательных возможностей «возврата» при очевидных негативных эффектах в случае социально-экономических кризисов.

Попытки четко, законодательно определить цели и задачи госсектора, его роль на федеральном и региональном уровнях, понятие «стратегического предприятия» и т. п. малопродуктивны, так как неоднократные усилия по формированию таких системных ограничений в силу размытости большинства понятий оказывались непригодными для практического применения. Правильнее установить, что все решения по сохранению крупных компаний в госсекторе должны носить исключительный характер, приниматься на индивидуальной основе на высшем политическом уровне.

Важно на политическом уровне декларировать следующие принципы:

- 1) общая «презумпция полезности» приватизации.

В ходе приватизации следует исходить из необходимости максимально возможного сокращения присутствия государства в экономике. В большинстве отраслей возможен полный отказ от участия государства в уставном капитале компаний. Там, где это невозможно, требуется обеспечить формирование смешанной собственности;

- 2) принцип, что, за исключением заявленного узкого круга компаний, в период до 2020 г. все прочие компании с государственным участием, унитарные предприятия, государственные корпорации и государственные компании могут стать объектами приватизации;
- 3) «презумпция полезности» участия иностранных инвесторов в капитале приватизируемых компаний, в том числе крупных.

А. Формирование условий для расширения базы для приватизации

Определение и развитие иных возможностей обеспечения решения публичных задач, нежели прямое участие государства в капитале компаний.

Данное направление предполагает применение различных (по жесткости) методов в зависимости от размера компании и преследуемых целей: бесперебойность снабжения, доступ к жизненно важным ресурсам и инфраструктурным компаниям, защита национальной безопасности в постприватизационный период и др. В средне- и долгосрочной перспективе возможны следующие базовые варианты:

- 1) регулирование (отраслевое, техническое) как замена прямого контроля через доли участия государства в компаниях;
- 2) публичный контроль правительства за мерами, принимаемыми корпоративным руководством (право правительства накладывать вето на корпоративные решения отдельных приватизированных компаний, определенное в законе); возможно, определение по небольшому кругу компаний «индивидуальных» законов, обуславливающих цели, направления и принципы их деятельности, особенности управления их деятельностью;
- 3) предприватизационное определение условий (особенностей) деятельности компании, долговременные частно-государственные соглашения.
 - В рамках налоговых режимов, закупок для государственных нужд, лицензирования видов деятельности, предоставления различных статусов должны быть исключены какие-либо правоприменительные ограничения, связанные с уровнем государственного участия, принадлежностью компаний к государственному сектору экономики.
 - Определение финансовых инструментов финансирования (субсидирования) государством деятельности частных агентов, обеспечивающих определенные публичные услуги.
 - Подготовка закона о национализации с исчерпывающим перечнем возможных ситуаций, определяющего возможность и процедуры входа государства в капитал отдельных компаний, в частности в глобальных кризисных ситуациях, и условия последующего выхода из капитала на основе прозрачных приватизационных процедур.

Это позволит снизить риски скрытой деприватизации, обеспечит своевременное и эффективное «сжатие» госсектора после его вынужденного расширения.

- Определение исчерпывающего, узкого перечня компаний, «закрытых» для приватизации. Все компании, не попавшие в данный перечень, могут рассматриваться в качестве потенциальной базы для включения в прогнозные планы приватизации.

Подобный перечень целесообразно представить в виде трех последовательно сужающихся групп — на ближнесрочный, среднесрочный и долгосрочный период. В данном перечне могут быть также установлены предельно допустимые уровни государственного участия в капитале данных компаний.

По всем компаниям, включаемым в такой перечень, должны быть подготовлены развернутые обоснования необходимости сохранения государственного участия, которые должны носить публичный характер и представлять значимые для социально-экономического развития Российской Федерации цели и задачи (а также инструменты их реализации через участие государства), которые не могут быть решены иными способами (улучшением регулирования, развитием частного бизнеса и т. п.).

- Усложнение условий для сохранения компаний в госсекторе: решения по сохранению любых компаний в госсекторе должны приниматься на уровне Президента РФ и (или) Правительства РФ, а по приватизации — на различных уровнях иерархии системы исполнительной власти в зависимости от масштабов компаний, значимости, в том числе социальной, соответствующих активов, их роли в выполнении основных функций госсектора.
- Определение принципа, что все компании, деятельность которых носит коммерческий характер, должны быть приватизированы до уровня государственного участия в капитале 75% акций и ниже. Такое решение при незначительных рисках для выполнения функций и задач, возлагаемых на госсектор, позволит существенно улучшить качество управления в компаниях и привлечь дополнительные инвестиции.
- Введение заявительного принципа приватизации (право для потенциальных покупателей заявить о наличии заинтересованности в приобретении любого предприятия, не входящего в узкий перечень компаний).

Данное предложение относится к числу радикальных новаций и нуждается в дополнительном изучении в части рисков отказа инвесторов, инициировавших приватизацию предприятия, от участия в приватизации. Данное предложение может быть представлено и в более мягкой форме в плане учета спроса бизнеса, инвесторов на приватизацию компаний, в частности путем определения процедур инициирования частными компаниями и инвесторами рассмотрения вопроса о включении того или иного предприятия с государственным участием в прогнозный план. Таким образом, можно было бы обеспечить участие в формировании предложений по формированию прогнозных планов приватизации не только министерств и ведомств,

но и частных компаний, российских и зарубежных инвесторов, бизнес-ассоциаций.

- Для органов государственного управления в отношении государственной собственности должен быть установлен принцип «продавай или объясни».
- Оценка возможности дальнейшего сокращения перечня стратегических предприятий и организаций.

Б. Расширение «горизонтов» приватизации и обеспечение планомерности

- Определение планов разгосударствления по секторам и их имплементация в стратегии развития данных секторов.
- Проведение полной приватизации компаний с государственным участием в тех секторах, где есть достаточная частная инициатива, конкуренция с частным бизнесом.

Наличие государственных компаний в конкурентных секторах экономики приводит к искажению конкуренции и сокращает инвестиционную привлекательность данных секторов. Поэтому приватизации в первую очередь должны быть подвергнуты компании госсектора, непосредственно конкурирующие с частными.

При наличии значимых социальных рисков необходимо определение требований к качеству и объему предоставляемой продукции (услуг), к территориальному «покрытию», безопасности и экологичности, а также в отдельных случаях — определение субсидируемых видов деятельности и условий такого субсидирования.

- Определение потенциального круга крупных объектов для приватизации (с сохранением не более чем блокирующий пакет акций) на среднесрочную перспективу (план-график продаж на 5–7 лет), законодательное закрепление обязательности их продажи в течение определенного срока.
- Определение круга новых крупных объектов для акционирования и приватизации (с разгосударствлением не менее чем на величину блокирующего пакета акций) начиная с 2014–2016 гг.

В. Повышение прозрачности экономической структуры государственной собственности, процессов ее преобразования и приватизации

- Введение раздельного учета государственного имущества по категориям с позиций значимости и возможности реализации функций госсектора, представление экономической роли (веса) сегментов госсектора в экономике.

Множественность и неоднородность объектов государственного имущества приводят к необъективной количественной оценке состава госимущества. Необходим переход от исключительно количественного принципа оценки состава госсектора к оценке его экономических показателей, рыночной мощи (доли в ВВП, в экспорте, в секторах экономики, численности занятых, объеме прямой финансовой государственной поддержки и т. д.).

- Введение по компаниям с государственным участием учета активов их дочерних и зависимых обществ.
- Под контролем компаний с государственным участием также находится значительная часть активов, которая формально не учитывается как государственная собственность. В отношении последних целесообразно вести учет в реальных показателях их бизнеса, имея в виду их капитализацию, а также размер подконтрольной им собственности.
- Отчет об исполнении программы приватизации должен иметь публичный характер (как и прогнозный план приватизации), причем на всех уровнях — от федерального до муниципального. На федеральном уровне отчет об исполнении прогнозного плана де-юре является публичным, но де-факто он не размещен даже на сайтах Правительства РФ, Минэкономразвития России и Росимущества России.
- Формирование единого информационного пространства продаж федерального, регионального и муниципального имущества.
- Уточнение рамок индивидуальных решений по приватизации, определение более четких условий для принятия индивидуальных решений вне рамок закона о приватизации.

Необходимость индивидуального подхода на уровне крупнейших компаний представляется значимой в силу принципиальных различий между этими компаниями и их «штучной» численности, длительности и затратности подстройки законодательных норм под возможную специфику. В то же время важно определить хотя бы мягкие рамки для принятия таких решений, состав тех или иных факторов, которые учитываются, обеспечить публичность официальной аргументации различных решений, описать возможный состав (характер) индивидуальных решений.

Можно выделить следующие различающиеся подходы к принятию индивидуальных решений в ходе приватизации:

- 1) широкие возможности для индивидуальных решений обеспечивают необходимую операционную гибкость в осуществлении приватизационных продаж, однако следует обеспечить повышение уровня прозрачности (публичности) в принятии соответствующих решений, включая обоснованность выбора конкретного объекта; целесообразно создать независимый «экспертный совет» для одобрения параметров сделки;
- 2) индивидуальные решения в любом случае должны приниматься на основании четких и прозрачных процедур, при этом сфера индивидуальных решений должна быть жестко ограничена (индивидуальные решения возможны лишь при соответствии определенным критериям, при этом возможные варианты индивидуальных процедур также ограничены);
- 3) широкие возможности для принятия индивидуальных решений могут касаться выбора момента приватизации, привлечения специализированных организаций для оценки активов, но не общих принципов и основных механизмов приватизации.

- Обеспечение полной публичности любых косвенных и временных мер государственной поддержки компаний (в частности, по приобретению активов в рамках антикризисной политики), определение условий и процедур «обратного» выхода из капитала компаний.

Третье направление. Достижение структурного эффекта от приватизации: сокращение масштабов прямого участия государства в экономике, «глубина» приватизации крупных компаний, модернизация сектора и замещение прямого контроля отраслевым регулированием, улучшение условий участия в приватизации иностранных инвесторов, привлечение эффективных собственников и развитие конкурентной среды

Данная задача имеет отношение прежде всего к сегменту крупных и сверхкрупных компаний с государственной собственностью.

В рамках данной задачи рассматриваются несколько направлений:

- замещение государственного сектора экономики смешанным сектором;
- расширение круга крупнейших компаний, которые планируются к приватизации в среднесрочной и долгосрочной перспективе (10–25 лет);
- «глубокая» приватизация основной части сверхкрупных компаний с государственным участием, отказ от государственного мажоритарного контроля (при сохранении блокирующего пакета акций), определение законодательных основ деятельности отдельных крупнейших компаний;

разработка концепций (программ) реформирования отдельных секторов (рынков) с нерационально высокой долей государственного участия.

А. Инвестиции в развитие компаний, привлечение эффективных собственников

- Распространение на крупные прибыльные предприятия, ведущие коммерческую деятельность, схем приватизации, аналогичных разгосударствлению в отношении сверхкрупных компаний (часть доли, на которую сокращается государственное участие, — приватизация, другая часть — за счет дополнительной эмиссии акций и продажи их на фондовом рынке).

Тем не менее данная мера может быть оценена весьма неоднозначно в зависимости от ее прикладного наполнения:

- необходим отказ от поиска специальных инструментов, приоритетным является только снижение государственной доли и развитие стандартов корпоративного управления;
- часть дохода от приватизации должна направляться в приватизируемые предприятия независимо от их масштабов (не только для сверхкрупных) — привлечение инвестиций за счет части средств от приватизации является ощутимым стимулом к приватизации;

- существующий механизм (в отношении сверхкрупных компаний) допустим, но требует уточнений — необходимы предварительная публичная оценка дополнительных инвестиционных потребностей компании, определение целевого характера использования (включая инновационные программы);
- снижение доли государственного участия путем размещения дополнительной эмиссии является целесообразным в тех случаях, когда доля участия государства меньше контрольного пакета (или становится меньше контрольного пакета). Привлечение частных инвестиций в компании, где государство имеет мажоритарный контроль, не обеспечит полной реализации потенциала их эффективного использования для развития бизнеса.
- Совершенствование механизма выкупа по результатам доверительного управления. В настоящее время применяется весьма ограниченно, но может рассматриваться в качестве «мягкого» инструмента поиска эффективного стратегического собственника. В дополнение к этому может использоваться для осуществления реорганизационных, реструктуризационных, санационных процедур.
- Развитие (возобновление) способов приватизации с инвестиционными условиями, в том числе определение схемы совмещения инвестиционного конкурса с доверительным управлением и правом выкупа по достижении определенной стоимости бизнеса.

Приватизация с инвестиционными условиями тем не менее имеет свои плюсы и минусы.

С одной стороны, привлечение инвестиций, в том числе на развитие инноваций, не должно являться основным фактором при определении форм и сроков приватизации. Наличие потребности в инвестициях должно учитываться на стадии подготовки к приватизации и в ходе оценки подлежащих приватизации активов. Размер и порядок осуществления инвестиций должны определяться покупателем государственного имущества после приватизации (проведения аукциона) без влияния на данный процесс государственных органов.

При этом предъявление к покупателю приватизируемого имущества обязательных инвестиционных требований создает риск необоснованности таких требований, завышенной стоимости инвестиций и других злоупотреблений, которые могут привести к значительному снижению эффективности приватизации. Представляется целесообразным исходить из принципа добросовестности покупателя государственного имущества и предоставить ему возможность самостоятельно определять объем необходимых инвестиций.

С другой стороны, инструменты приватизации с инвестиционными условиями необходимы, но существующие инструменты в рамках закона о приватизации малорезультативны и сопряжены с существенными рисками. Для инвестиционного конкурса характерны непрозрачность стартовых условий, сложность обеспечения исполнения обязательств. Приватизация че-

рез конкурс с инвестиционными условиями может осуществляться в исключительных случаях, когда отсутствие в течение сжатых сроков инвестиций приведет к нарушению требований промышленной или экологической безопасности, к крайне негативным социальным последствиям. Критерии предъявления со стороны государства инвестиционных требований должны быть четко сформулированы и носить исчерпывающий характер. Указанные основания могут возникнуть применительно не только к крупной компании, но и к компаниям малого и среднего бизнеса.

Возможны следующие предложения по совершенствованию способов приватизации с инвестиционными условиями в рамках закона о приватизации:

- совмещение инвестиционного конкурса с доверительным управлением и правом выкупа при достижении бизнесом определенной стоимости;
- прямая продажа проблемных компаний «за 1 рубль» с инвестиционными обязательствами покупателя (публичная экспертная оценка).

Б. Улучшение условий для участия потенциальных инвесторов в приватизации

- Существенное «сокращение» понятия стратегических секторов экономики в контексте регулирования иностранных инвестиций и расширение условий для участия в приватизации российских крупных компаний иностранных инвесторов.
- Прозрачность и предсказуемость условий участия иностранных инвесторов в приватизации. В частности, необходима долгосрочная определенность в отношении отраслей (субсекторов, крупнейших компаний), в которых сохраняются ограничения на участие иностранного капитала в любой форме. Для крупнейших компаний должны быть (при необходимости) публично установлены допустимые пределы присутствия иностранных инвесторов в капитале головной, дочерних и т. д. компаний.
- Ограничение рисков опосредованного использования бюджетных средств при приватизации («псевдоприватизация»).
- Обеспечение публичности в отношении источников финансирования осуществляемых приватизационных сделок.

В. Развитие условий для справедливой конкуренции

Оценка системы преференций для крупных компаний и банков с государственным участием и определение направлений выравнивания условий для экономической деятельности на конкурентных рынках.

Снижение прямого и косвенного участия государства в экономике должно сопровождаться сокращением преференций для компаний с участием государства. Здесь возможны следующие подходы:

- полный отказ от преференций для компаний с государственным участием, равные условия конкуренции, снижение барьеров для иностранных инвесторов в сочетании с развитием эффективного отраслевого регулирования, которое могло бы «заместить» снижение прямого уча-

- ствия государства в капитале компании и недостатки корпоративного управления;
- предпочтительно радикальное снижение доли государства в секторе и реализация мер по развитию корпоративного управления, так как при доминировании компаний с государственным участием выравнивания условий не произойдет. Разгосударствление «в глубину» первично по отношению к выравниванию условий хозяйствования в секторе; акцент необходимо сделать не на формировании смешанной собственности, а на приватизации крупных компаний;
 - для уменьшения сопротивления приватизации (разгосударствления) выравнивание условий и отказ от преференций для отдельных субъектов можно отложить на некоторый достаточно длительный период времени.

Четвертое направление. Институциональная оптимизация госсектора: сокращение числа субъектов госсобственности, ликвидация и санация неэффективных предприятий госсектора

Данное направление представляется важным с позиций концентрации административных ресурсов на управлении действительно значимыми объектами государственной собственности и использования тех организационно-правовых форм, которые достаточно эффективны для выполнения функций госсектора.

В наибольшей степени данная проблема характерна для сегмента унитарных предприятий и «неликвидов» в смешанном секторе. В связи с этим требуется, с одной стороны, существенное сокращение количества унитарных предприятий, основанных на праве хозяйственного ведения, а с другой — «чистка» государственной собственности от прекративших свою деятельность предприятий, а также избавление от неликвидных, мелких пакетов акций. Необходимо резкое ускорение процесса приватизации тех пакетов акций, которые фактически не являются источником доходов бюджета и не дают достаточных прав для участия в управлении.

Повышение качества управления государственной собственностью при разумных административных издержках требует существенного сокращения числа субъектов государственной собственности. В наибольшей степени данная проблема характерна для сегмента унитарных предприятий. В отдельных случаях рациональны действия по интеграции таких субъектов, но такие решения должны носить исключительный характер.

Основные возможные направления:

- «чистка» государственного сектора от фактически не работающих предприятий и неликвидных пакетов акций, которые не позволяют участвовать в управлении компаниями;
- формирование дополнительных требований и ограничений для использования организационно-правовой формы унитарного предприятия, основанного на праве хозяйственного ведения;

- возможность существования многих направлений трансформации унитарных предприятий, основанных на праве хозяйственного ведения, и создание дополнительных стимулов (мотиваций) к отказу компаний от использования такой организационно-правовой формы;
- определение четких финансовых инструментов субсидирования деятельности частных агентов, обеспечивающих определенные публичные услуги;
- предоставление регионам права выбора по направлениям трансформации сектора унитарных предприятий.

А. Преобразование унитарных предприятий

- Стратегический отказ от использования в госсекторе организационно-правовой формы унитарного предприятия, основанного на праве хозяйственного ведения. Можно рассматривать следующие альтернативные варианты: полная ликвидация института унитарных предприятий; ликвидация права хозяйственного ведения; формирование узкого списка казенных предприятий (оперативное управление), «закрытых» для приватизации; необходимо исчерпывающее определение случаев, когда государственная компания может функционировать в форме ГУПа. Одним из таких случаев может являться работа компании со сведениями, составляющими государственную тайну. В остальных случаях компания должна функционировать в иной форме, например в форме ОАО со 100%-ным участием государства.
- Отказ от всеобщности принципа преобразования унитарных предприятий в ОАО со 100%-ми пакетами акций в собственности государства и обеспечение множественности возможных направлений трансформации для унитарных предприятий (в сектор государственных учреждений, в сектор казенных предприятий, в сектор негосударственных некоммерческих организаций, в сектор непубличных обществ).

Такой поход представляется существенно более гибким, учитывающим разнородность сектора унитарных предприятий, наличие предприятий, специализирующихся на некоммерческих видах деятельности, а также в существенно большей мере учитывающим интересы компаний, потребителей, социальных групп. Следует отметить, что преобразование всех унитарных предприятий в ОАО со 100%-м участием, в том числе множества небольших, представляется операцией весьма затратной и преимущественно формальной, но при этом существенно расширяющей последующие издержки государства по представлению интересов.

- Переоценка («ревизия») запретов на проведение приватизации (акционирования) отдельных видов государственного имущества. Нет уверенности, что в целом действия по данному направлению принципиально значимы. Напротив, есть ожидания, что осуществление изменений будет весьма сложным, потребует сильной поддержки, при этом собственно «выход» с позиций обеспечения позитивного влия-

ния приватизации на экономическое развитие будет малозначимым. Тем не менее возможны как минимум два варианта:

- 1) радикальный — полная отмена нормативно-правовых ограничений на приватизацию в сочетании с обязательным определением механизмов обременений (общественные услуги, запрет репрофилирования, сервитуты и др.) для новых собственников. При реализации данного варианта значительное ускорение приватизации достигается за счет некоторого снижения уровня возможных доходов;
- 2) компромиссный — пересмотр, уточнение отдельных категорий и частичное сокращение состава ограничений. Данный вариант представляется весьма «административно емким», требующим множества согласований.
 - Определение возможности приватизации унитарных предприятий в рамках единой процедуры из двух стадий: акционирование и последующая продажа пакета (части пакета) акций, находящихся в государственной собственности.

Б. Ускоренная «чистка» государственной собственности

- Принятие административно-политического решения по ускоренной ликвидации унитарных предприятий, которые не ведут деятельности (в частности, в рамках процедур по ликвидации отсутствующих должников).
- Определение возможностей приватизации небольших и (или) неликвидных объектов государственной собственности без включения в прогнозные планы.
- Порядок планирования приватизации — сложная процедура, решения принимаются на высоком уровне. Этому уровню не соответствует существенная часть госимущества.
- Информация о приватизации имущества, не включенного в программу приватизации, должна в полном объеме включаться в отчет о ее исполнении.
- Определение механизмов ускоренной реализации «неликвидов» государственной собственности (миноритарных пакетов, мелких долей, единичных акций).

Проблема неликвидных активов во многом связана с чрезмерно завышенной оценкой государственного имущества, выставляемого на приватизацию. После «резонансной» приватизации 1990-х годов по заниженным ценам сегодня бизнес часто сталкивается с «перестраховкой» чиновников и оценщиков, вследствие чего значительная часть активов не может быть реализована годами.

В связи с этим необходимо более взвешенно подходить к оценке государственных активов при приватизации и привлекать оценщиков к ответственности не только за занижение, но и за завышение рыночной стоимости имущества в ходе оценки. При проработке подходов необходимо снять проблему потенциальных обвинений продавца в субъективизме.

Для мелких пакетов (менее 1% и не более некоторого порога по стоимости) акций, отдельных акций целесообразны группировка нескольких активов разной величины и ликвидности в единые лоты для последующей реализации; передача по номинальной цене акций акционерным обществам; прямая продажа акций частному мажоритарии «за 1 рубль».

В. Приватизация и санация неэффективных компаний госсектора

- В отношении неэффективных компаний (АО со 100%-ным государственным участием, унитарные предприятия) следует в ускоренном режиме провести процедуру приватизации. При отсутствии заинтересованности инвесторов (не только в связи с завышенной оценкой) в приобретении таких компаний следует инициировать возбуждение дел о несостоятельности (банкротстве) с целью последующего применения реабилитационных процедур. Осуществление мероприятий по восстановлению платежеспособности компаний во избежание растраты государственных средств целесообразно осуществлять в ходе процедур финансового оздоровления или внешнего управления в рамках дела о банкротстве под контролем арбитражного суда.
- Возможны такие методы, как продажа с аукциона с обязательством реструктуризации (санации), при отсутствии покупателя — ликвидация; антикризисное управление с правом выкупа.
- Возможность передачи неэффективных компаний госсектора на местный и региональный уровни представляется весьма неоднозначной. С одной стороны, передача на местный или региональный уровень — например, в случае градообразующих предприятий — позволит на месте легче находить решения задачи, сочетающей повышение эффективности производства с обеспечением занятости экономически активного населения. С другой стороны, передача федеральной собственности на региональный уровень, как правило, не приносит существенного положительного эффекта и лишь затягивает процесс реализации активов частным инвесторам; не соответствует ориентации федерального центра на ограничение имущественного присутствия региональных властей в экономике кругом определенных законодательством полномочий.

Пятое направление. Повышение эффективности деятельности «ядра» госсектора (отдельных, наиболее значимых для реализации задач госсектора компаний, специализированных банков, институтов развития), уточнение его границ и оптимизация уровней необходимого прямого государственного участия, совершенствование системы определения и представления интересов государства

А. Определение на индивидуальной основе целей и задач деятельности всех субъектов госсектора с позиций государственных интересов

- Определение четкого набора задач для каждого из субъектов «ядра» госсектора, которые государство решает через прямое участие в его ка-

питале, внешних эффектов для экономики, которые благодаря этому должны обеспечиваться.

- Инициирование разработки для всех субъектов «ядра» госсектора долгосрочных стратегий деятельности и (или) планов повышения качества предоставляемых услуг (стандартов).
- Регулярное уточнение границ деятельности субъектов «ядра» по мере развития экономики, расширения предпринимательской инициативы.
- Определение процедур независимой оценки результатов деятельности субъектов «ядра» госсектора и публичное представление соответствующего регулярного отчета.

Б. Оптимизация уровня контроля за субъектами госсектора

- Снижение предельного порога мажоритарного контроля по крупным компаниям до уровня 50%+1 акция. В настоящее время действует принцип: сохранение 75%+1 акция для инфраструктурных компаний, 50%+1 акция для прочих компаний. Тем не менее сохранение порога 75%+1 акция не имеет экономического и управленческого смысла, так как в этом случае акции интересны для краткосрочных спекуляций, нет стимула для стратегических инвесторов, а миноритарии включаются в управление только при ущемлении их прав.
- Определение форм и назначения миноритарного контроля, отказ через определенный период времени от использования специального права в законодательстве о приватизации. Здесь также возможны различные подходы. С одной стороны, миноритарное участие государства не имеет очевидного экономического или управленческого смысла: уровень влияния недостаточен, дивиденды в бюджет минимальны, уровень ответственности государственных органов управления низок. При этом использование специального права («золотая акция») является более предпочтительным инструментом по сравнению с владением миноритарным пакетом акций: «золотые акции» являются ответом на политический запрос правительства, поскольку они позволяют ему осуществить приватизацию принадлежащих государству предприятий, устранившись от текущего управления компанией, но в то же время быть в состоянии защитить национальные интересы.

С другой стороны, должны быть четко оговорены ограничения по времени и по масштабам применения специального права — в противном случае его сохранение будет служить основанием для покупателей акций настаивать на очень значительном дисконте. Со временем необходимо отказаться от использования специального права (золотой акции) в законодательстве о приватизации. Данный институт является искусственно созданным и необоснованно усложняет корпоративные отношения, снижает их предсказуемость.

Шестое направление. Совершенствование корпоративного управления в компаниях с государственным участием

Процесс приватизации компаний, особенно крупных и сверхкрупных, не может быть осуществлен в сжатые сроки, в связи с этим встает вопрос о кардинальном совершенствовании корпоративного управления в компаниях с государственным участием. В зависимости от дальнейших планов в отношении крупных компаний с государственным участием совершенствование управления государственной собственностью может быть подчинено следующим задачам:

- для приватизации компании и ее исключения из госсектора — общее повышение качества корпоративного управления, реализация лучших стандартов корпоративного поведения, улучшение международного имиджа и инвестиционной привлекательности;
- для повышения эффективности управления государственной собственностью с позиций решений общественно значимых задач, обеспечения внешних, мультипликативных эффектов для долгосрочного экономического развития при сохранении государственного участия в управлении — наряду с общим улучшением корпоративного управления акцентированное внимание к определению интересов государства как собственника, к формам их согласования, к определению стратегий развития и мониторингу их реализации, рациональной системы оценки качества работы менеджеров и их поощрения.

А. Оптимизация модели управления для компаний с государственным участием

- Выбор законодательной модели корпоративного управления для компаний с государственным участием. В соответствии с имеющимся мировым опытом возможны два альтернативных подхода: (1) все компании, включая компании с участием государства, функционируют в общих рамках корпоративного права, исключений и особых режимов не предусмотрено; (2) в закон об акционерных обществах целесообразно внести главу, регулирующую особенности функционирования компаний с участием государства (прежде всего — фиксация целей (капитализация), стратегии (обязательность разработки и публикации), прозрачность, отчетность, специфика прав акционеров (включая директивные вопросы), особенности функционирования совета директоров). Дальнейшие практические предложения в принципиальной мере зависят от будущего вида Гражданского кодекса.
- Реализация принципа «позитивного конфликта» в управлении компаниями с государственным участием, обеспечивающего деятельность совета директоров в интересах компании в целом и всех акционеров.
- Развитие института независимых директоров в сочетании со следующими принципами:

- 1) принцип «позитивного конфликта», обеспечивающий деятельность совета директоров в интересах компании в целом и всех акционеров;
- 2) реализация двух основных функций, ожидаемых от независимого директора в компании с государственным участием:
 - представительство интересов частных миноритариев (краткосрочный коммерческий интерес);
 - замещение госслужащих, которые в идеале обязаны представлять интересы общества в целом (долгосрочный стратегический интерес).

Здесь также возможны несколько подходов: (1) все компании функционируют в общих рамках корпоративного права, совет директоров не предполагает участия представителей государства; (2) обеспечение в совете директоров большинства независимых директоров (и профессиональных поверенных). При этом государство должно иметь возможность обеспечить избрание в совет директоров не более двух государственных служащих (представителя Росимущества и отраслевого федерального органа исполнительной власти (ФОИВ)), на остальные места в совете директоров должны выдвигаться государством профессиональные директора. При этом председателями советов директоров компаний с участием государства не должны являться государственные служащие; (3) большинство в совете директоров сохраняется за представителями государства (госслужащие и профессиональные поверенные), одновременно усиливаются права независимых директоров.

- Совершенствование работы советов директоров в компаниях с государственным участием, ограничение рисков формальности их работы, в том числе введение принципа «выполний или объясняй». Диапазон решений может быть весьма широким: от радикального (запрет на участие госслужащих в совете директоров «профильной» компании), директивы (через профессиональных поверенных) до умеренного (большинство независимых директоров).
- Разработка модельного кодекса (использование Кодекса корпоративного управления) для советов директоров и применение по принципу «выполний или объясняй».
- Обязательность утверждения и соблюдения годового плана заседаний совета директоров.
- Запрет (ограничения) по проведению заочных заседаний советов директоров.
- Комитеты совета директоров должны возглавлять независимые директора.
- Разработка системы регулярной оценки деятельности совета директоров силами профессиональных консультантов.
- Изменение законодательства о страховании ответственности директоров.

- Назначение топ-менеджеров в компаниях с государственным участием на основе открытого конкурса, публичных рекомендаций советов директоров общим собраниям акционеров.

Б. Совершенствование регулирования института независимых директоров для компаний с государственным участием

- Уточнение требований к независимым директорам (прежде всего квалификация и ответственность).
- Ужесточение правового определения «независимый директор» для компаний с государственным участием (критерии независимости, прежде всего аффилированность).
- Ограничение возможности занимать пост независимого директора по числу компаний (например, не более двух).
- Запрет «перекрестного представительства» (высшие менеджеры одних компаний и банков с государственным участием избираются в качестве независимых директоров других компаний и банков с государственным участием).
- Определение более ясных критериев подбора независимых директоров (открытый конкурс, единый реестр, стандарты СРО и др.).
- Повышение роли и статуса независимых директоров в компаниях с государственным участием в сочетании с усилением ответственности:
 - 1) введение правила «ограничение снизу» для определения периода пребывания независимого директора в этой должности (не менее 2–4 лет для крупных компаний) в сочетании с ограничением числа сроков пребывания в должности независимого директора одной компании;
 - 2) возможность проведения заседаний независимых директоров отдельно от менеджеров;
 - 3) обязательность руководства комитетами (по стратегии, по вознаграждениям, по аудиту) независимыми директорами;
 - 4) определение права вето или «отложенного вето» (устав АО) независимого директора по определенному перечню вопросов;
 - 5) определение права для независимого директора представить годовому собранию акционеров альтернативный отчет о деятельности компании;
 - 6) мониторинг (анализ) деятельности независимых директоров, выдвинутых общественными организациями (принцип разделения репутационной ответственности).

В. Совершенствование механизма представления интересов государства
 Замена института директив на институт рекомендаций. Здесь возможны несколько подходов:

- сохранение директив как способа представления интересов государства по ключевым решениям (одновременно с большинством представителей государства в совете директоров). Директива является нормальным способом защиты интересов государства как одного из акционеров компании. Количество вопросов, по которым необходимы директивы, жестко ограничено тематикой стратегических интересов;

- обязательность директивы исключает инициативные действия со стороны членов совета директоров, представляющих интересы государства. Необходима отмена института директив, альтернатива которым – собственно совет директоров (без представителей органов власти, профессиональный, высокооплачиваемый, действующий в интересах акционеров), для которого основные стимулы – гражданская ответственность, соответствующие иски, материальный и репутационный ущерб;
- представители государства как акционера готовят для совета директоров рекомендации по предстоящим решениям. Члены совета директоров следуют рекомендациям исходя из интересов компании в целом и с учетом индивидуальной ответственности.
- Разработка системы мотиваций и ответственности для представителей ФОИВ в советах директоров компаний с государственным участием.

Г. Повышение прозрачности управления в компаниях с государственным участием, целей и результатов деятельности

- При анализе адекватного уровня прозрачности возможны два подхода: (1) уровень прозрачности должен быть максимальным, в том числе и для ОАО со 100%-м государственным участием. Это связано с публичным (государственным) характером собственности, даже при отсутствии акций на рынке. Высокий уровень прозрачности – это плата за социальную публичность; (2) градация уровней прозрачности в зависимости от размера компании и рыночной публичности.
- Расширение числа ведущих аудиторских компаний для крупных компаний с государственным участием, усиление реальной конкурентности при отборе кандидатов, требование периодической ротации аудиторов.
- Законодательное требование разработки и публикации стратегий развития крупных компаний, компаний с мажоритарным государственным участием.
- Унификация требований (исправление диспропорций) в размещении публичной информации компаний с государственным участием.
- Активизация работы по формированию межведомственного аналитического портала, включая личный кабинет независимого директора (профессионального поверенного).

В рамках каждого из перечисленных направлений существует широкий спектр возможных новаций и прикладных мер с возможной вариацией по степени радикализма (см. также *Приложение*).

В целом при определении основных практических шагов в сфере федеральной политики по управлению государственной собственностью и приватизации целесообразно исходить из следующего:

- 1) стратегическая линия на последовательное «разгосударствление» экономики продекларирована и неоднократно в последующем подтверждена на высшем политическом уровне, а соответствующие варианты действий не содержат принципиальных «развилков», но могут суще-

- ственно различаться по скорости осуществляемых преобразований, по степени их радикальности;
- 2) хотя масштабы государственной собственности, прямого участия государства в хозяйственной деятельности представляются избыточными, действия по сокращению госсектора должны быть достаточно осторожными — радикализация подходов, чрезмерная спешка в реализации даже в целом рациональных действий могут привести к тому, что ожидаемые выгоды для экономического развития будут сопоставимы с возможными потерями;
 - 3) в силу разнородности состава государственной собственности (целевое назначение, масштабы бизнеса, организационно-правовые формы, уровень и характер участия государства в управлении) применение типовых, универсальных подходов малопродуктивно и сочетается с высокими рисками;
 - 4) существует ряд спорных представлений (иногда — иллюзий) о наиболее значимых, требующих первоочередного внимания проблемах в сфере управления государственной собственностью и приватизации, поэтому необходимо по всем направлениям сопоставлять ожидаемые преимущества для экономического развития от тех или иных действий с издержками их осуществления, социальными рисками. Наиболее важным представляется сокращение экономической роли госсектора в хозяйственных отношениях, приватизация крупных и сверхкрупных компаний с государственным участием, нежели формальное радикальное сокращение его субъектного состава;
 - 5) решение поставленных операциональных задач требует реализации широкого комплекса различных мер, значительных административных затрат и существенного политического ресурса; как следствие, крайне важен выбор приоритетов по направлениям действий, определение их последовательности во времени;
 - 6) если принимается тезис о необходимости сокращения прямого участия государства в экономике, то реальные стратегические альтернативы в подходах к управлению государственной собственностью и приватизации отсутствуют, но есть широкое поле для выбора тактических решений; наряду с этим некоторый набор политических решений может существенно облегчить продвижение по ряду направлений, сократить нерациональные издержки и задать приоритеты для концентрации усилий;
 - 7) действия по сокращению государственной собственности неизбежно вызовут сомнения у части общества и определенное сопротивление различных групп интересов, в связи с этим принципиальны меры, обеспечивающие устойчивость и последовательность политики по управлению государственной собственностью и приватизации;
 - 8) сокращение государственного сектора экономики не означает автоматического и фронтального сокращения публичного сектора, уров-

ня социальных гарантий государства перед населением, однако в рамках сокращения прямого государственного участия в хозяйственной деятельности необходимо обеспечить существенное снижение уровня скрытого перекрестного субсидирования и определить механизмы прозрачного субсидирования (дотирования) отдельных видов деятельности в сфере публичного сектора экономики для компаний независимо от их организационно-правовой формы и уровня государственного участия; в рамках налоговых режимов, закупок для государственных нужд, лицензирования видов деятельности, предоставления различных статусов должны быть исключены какие-либо правоприменительные ограничения, связанные с уровнем государственного участия, принадлежностью компаний к государственному сектору экономики;

- 9) в значительной части вопросы приватизации и оптимизации государственной собственности не должны рассматриваться в отсутствие соответствующих целостных концепций, планов реформирования отдельных отраслей и секторов экономики с высоким уровнем государственного участия;
- 10) действия в сфере управления федеральной собственностью и приватизации должны быть дополнены принципами реализации соответствующей политики на региональном и муниципальном уровнях, при этом в силу существенно различающихся целевых функций, характера проблем и возможных социально-политических рисков такие принципы не могут быть абсолютной копией федерального подхода.

ПРИЛОЖЕНИЕ

Таблица 1. Возможные меры в рамках «новой приватизационной политики», 2012 – 2020 гг.

Мероприятие
Направление №1. Ограничение рисков разрастания государственного сектора в экономике и повышения его «веса» в отдельных секторах, расширения круга субъектов государственной собственности
<i>А. Ограничения по формированию новых субъектов государственного сектора, новых компаний с государственным участием</i>
Введение моратория на создание новых государственных корпораций, государственных компаний, а также запрет на формирование паллиативных (замещающих) организационно-правовых форм
Введение запрета на создание новых унитарных предприятий, основанных на праве хозяйственного ведения (за исключением реорганизационных процедур)
Введение ограничений на создание госкомпаниями хозяйственных обществ в секторах, где аналогичные товары/работы/услуги могут быть произведены частными компаниями, в том числе определение необходимости согласования таких действий с ФАС (но за исключением случаев создания таких обществ с четкими ближнесрочными планами по продаже частным инвесторам)
<i>Б. Ограничения по консолидации государственной собственности, формированию новых интегрированных структур</i>
Установление по ранее запущенным и согласованным схемам формирования интегрированных структур жесткой персональной ответственности для менеджеров и руководителей соответствующих профильных ФОИВ по выполнению сроков завершения соответствующих процедур
Введение моратория на какие-либо новые проекты формирования интегрированных структур с государственным участием (с использованием государственной собственности)
Жесткое ограничение практики внесения активов в уставные капиталы компаний с государственным участием (как в рамках процедур приватизации, так и на основе распоряжения имуществом, активами компаний с государственным участием, имуществом унитарных предприятий)
Введение ограничения на участие в приватизации (приобретении приватизируемых активов) для любых компаний (банков) — реципиентов государственной финансовой поддержки в период кризиса 2008–2009 гг. при наличии еще не исполненных обязательств по возврату полученных средств
Введение ограничений по совершению сделок об отступном и сохранению находившихся в залоге активов в собственности компаний (банков) с государственным участием, внесение необходимых поправок в законодательство о залоге и банковской деятельности
Введение запрета для компаний с государственным участием более 50% на приобретение непрофильных активов

<p>Введение требования к компаниям с государственным участием более 50% о выставлении на торги и продаже непрофильных активов</p>
<p>Введение единообразных регламентов отчуждения имущества крупных компаний с государственным участием, в том числе (многоступенчатой) передачи активов между субъектами, находящимися под государственным контролем</p>
<p>Развитие и усиление инструментальных (помимо директив) механизмов корпоративного контроля за сделками по приобретению и продаже активов крупных компаний с государственным участием</p> <p>Анализ возможностей введения права вето (отсрочки принятия решения) для независимых директоров, если условия сделки по отчуждению имущества неконкурсные, а сделка по приобретению связана с расширением непрофильных активов</p>
<p>Разработка предложений по ограничению практики (возможностей) «отстойников» активов — временной передачи активов компаниям (банкам) с государственным участием</p>
<p>Введение запрета на участие в приватизации (в качестве покупателей) дочерних, внучатых и зависимых обществ и организаций компаний (банков) с государственным участием более 25%</p>
<p>Введение запрета для компаний с государственным участием более 50%, государственных корпораций (а также их дочерних и зависимых компаниям) на покупку акций (долей) частных компаний</p>
<p>Направление №2. Обеспечение устойчивости и планомерности сокращения прямого участия государства в экономике</p>
<p><i>А. Формирование условий для расширения приватизации и развития частной инициативы</i></p>
<p>Оценка возможности дальнейшего сокращения перечня стратегических предприятий и организаций</p>
<p>Определение исчерпывающего, узкого перечня компаний, закрытых для приватизации. Все компании, не попавшие в данный перечень, могут рассматриваться в качестве потенциальной базы для включения в прогнозные планы приватизации.</p> <p>Подобный перечень целесообразно представить в виде трех последовательно сужающихся групп — на ближнесрочный, среднесрочный и долгосрочный периоды. В данном перечне могут быть также установлены предельно допустимые уровни государственного участия в капитале данных компаний.</p> <p>По всем компаниям, включаемым в такой перечень, должны быть подготовлены развернутые обоснования необходимости сохранения государственного участия, которые должны иметь публичный характер и представлять значимые для социально-экономического развития Российской Федерации цели и задачи (а также инструменты их реализации через участие государства), которые не могут быть решены иными способами (улучшением регулирования, развитием частного бизнеса и т.п.).</p>
<p>Усложнение условий для сохранения компаний в госсекторе: решения по сохранению любых компаний в госсекторе должны приниматься на уровне Президента РФ и (или) Правительства РФ, а по приватизации — на различных уровнях иерархии системы исполнительной власти в зависимости от масштабов компаний, значимости, в том числе социальной, соответствующих активов, их роли в выполнении основных функций госсектора.</p>

<p>Разработка предложений по развитию регулирования в отдельных секторах (инфраструктурный, банковский, оборонный) для обеспечения выполнения общественно значимых задач при сокращении прямого государственного участия</p>
<p>Определение планов по частичной приватизации всех компаний, деятельность которых носит коммерческий характер, до уровня государственного участия в капитале 75% акций и ниже</p>
<p>Введение заявительного (со стороны бизнеса) принципа приватизации любого предприятия, не входящего в узкий перечень компаний, как приоритета для формирования ежегодного плана продаж)</p>
<p>Разработка механизмов (соответствующих регламентов) реализации в отношении государственной собственности принципа «продавай или объясни» для ФОИВ, в чьем ведении находятся ФГУП и доли в АО</p>
<p>Определение финансовых инструментов бюджетного финансирования (субсидирования) государством деятельности частных агентов, обеспечивающих публичные услуги</p>
<p>Определение планов разгосударствления по секторам и их имплементация в стратегии развития данных секторов; разработка планов по проведению полной приватизации компаний с государственным участием в тех секторах, где есть достаточная частная инициатива, конкуренция с частным бизнесом</p>
<p>Определение планов по углублению приватизации крупнейших компаний (отказ от контрольных пакетов акций)</p>
<p>Определение круга новых крупнейших компаний для акционирования и приватизации (с разгосударствлением не менее чем на величину блокирующего пакета акций)</p>
<p>Определение плана-графика приватизации по крупным и крупнейшим компаниям (с сохранением не более чем блокирующий пакет акций) на среднесрочную перспективу — 5–7 лет), законодательное закрепление обязательности их продажи за определенный срок</p>
<p>Нормативное определение исчерпывающего (узкого) перечня компаний, приватизация которых до 2025 г. не планируется</p>
<p>Определение схем выделения части средств приватизируемым предприятиям</p>
<p>Формирование экономических стимулов для регионов по реализации приватизационной политики, в частности отчисление регионам части доходов от приватизации</p>
<p>Определение возможностей формирования на основе части доходов от приватизации специализированных фондов для решения проблем долгосрочного развития</p>
<p><i>Б. Повышение прозрачности экономической структуры государственной собственности и процессов ее преобразования и приватизации</i></p>
<p>Введение раздельного учета государственного имущества по категориям с позиций значимости и возможности реализации функций госсектора, представление экономической роли («веса») сегментов госсектора в экономике</p>
<p>Введение норм и механизмов обеспечения публичности данных (отчетов) об исполнении программы приватизации на всех уровнях — от федерального до муниципального</p>

Уточнение норм, определяющих рамки возможных индивидуальных решений по приватизации, определение более четких условий для принятия индивидуальных решений
Обеспечение полной публичности любых косвенных и временных мер государственной поддержки компаний (в частности, по приобретению активов в рамках антикризисных действий), определение условий и процедур обратного выхода из капитала компаний
Введение учета активов дочерних и зависимых обществ компаний с госучастием
Формирование единого информационного пространства продаж федерального, регионального и муниципального имущества
Направление №3. Обеспечение структурного эффекта от приватизации для экономики
<i>А. Улучшение условий для участия в приватизации иностранных инвесторов и обеспечение конкурентности в приобретении государственных активов</i>
Ограничение рисков опосредованного использования бюджетных средств при приватизации; повышение прозрачности в отношении источников финансирования осуществляемых приватизационных сделок
Определение возможности существенного «сокращения» понятия стратегических секторов экономики в контексте регулирования иностранных инвестиций и расширение условий для участия в приватизации российских крупных компаний иностранных инвесторов
Законодательное определение долгосрочных ограничений по участию иностранных инвесторов в отдельных секторах, крупнейших компаниях
<i>Б. Расширение частных инвестиций в развитие компаний, привлечение эффективных собственников и развитие конкуренции</i>
Распространение на крупные прибыльные предприятия, ведущие коммерческую деятельность, инвестиционно ориентированных схем приватизации, аналогичных разгосударствлению в отношении сверхкрупных компаний (часть доли, на которую сокращается государственное участие, — приватизация, другая часть — за счет дополнительной эмиссии при сокращении государственного участия)
Проработка в качестве возможного способа приватизации схемы совмещения инвестиционного конкурса с доверительным управлением и правом выкупа по достижении определенной стоимости бизнеса
Определение механизмов прямой продажи проблемных компаний «за 1 рубль» с инвестиционными обязательствами покупателя (и обязательной публичной экспертной оценкой)
<i>В. Развитие конкурентной среды</i>
Оценки наличия в рамках налоговых режимов, закупок для государственных нужд, лицензирования видов деятельности, предоставления различных статусов каких-либо правоприменительных условий, связанных с уровнем государственного участия (принадлежность компаний к государственному сектору экономики), определение последовательности действий по отмене таких ограничений

<p>Оценка системы предпочтений для крупных компаний (банков) с государственным участием, определение направлений и последовательности действий по выравниванию условий для экономической деятельности на конкурентных рынках</p>
<p>Направление № 4. Институциональная оптимизация госсектора, сокращение численности его субъектов</p>
<p><i>А. «Чистка» государственной собственности и санация неэффективных предприятий госсектора</i></p>
<p>Принятие решений по процедурам ускоренной ликвидации унитарных предприятий, которые не ведут деятельности (в частности, в рамках процедур по ликвидации отсутствующих должников)</p>
<p>Анализ возможностей продажи низколиквидных активов «за 1 рубль» с одновременным регламентированием условий и критериев допустимости таких продаж</p>
<p>Определение комплекса механизмов ускоренной реализации неликвидов государственной собственности (миноритарных пакетов, мелких долей, единичных акций): — развитие практики «голландского аукциона» (продажа без начальной цены при пакете менее 25% и ограничении по балансовой стоимости);</p> <ul style="list-style-type: none"> — для мелких пакетов (менее 1% и не более некоторого порога по стоимости) акций, отдельных акций — группировка нескольких активов разной величины и ликвидности в единые лоты для последующей реализации; — передача по номинальной цене акций акционерным обществам; — прямая продажа акций частному мажоритарии «за 1 рубль»; — публичное предложение о продаже акций, принадлежащих государству, акционерам (по аналогии с механизмом, предусмотренным ст. 84.1 ФЗ «Об акционерных обществах»), возможно, с рассрочкой оплаты под адекватный процент в случае низкого платежеспособного спроса. Типовые условия такой рассрочки должны быть предусмотрены постановлением правительства РФ; — приобретение обществом акций, принадлежащих государству, по решению общего собрания акционеров об уменьшении уставного капитала (п. 1 ст. 72 ФЗ «Об акционерных обществах»), возможно — также с механизмом рассрочки платежа; — заключение акционерных соглашений (ч. 1 ст. 32.1 ФЗ «Об акционерных обществах»), в процессе которых происходит отчуждение государственных акций в частную собственность. Условия отчуждения должны быть гибкими, возможно — также рассрочка платежа; — создание портфельного фонда для управления миноритарными пакетами акций с последующей приватизацией этого фонда (целесообразно рассмотреть данный инструмент как стимул для существующих частных акционеров к выкупу акций)
<p>Определение механизмов санации и реструктуризации приватизируемых неэффективных предприятий; проработка схем по продаже с аукциона с обязательством реструктуризации (санации), по осуществлению антикризисного управления с правом выкупа</p>
<p><i>Б. Преобразование и приватизация унитарных предприятий</i></p>
<p>Законодательное определение возможности приватизации унитарных предприятий в рамках единой процедуры из двух стадий: акционирование и последующая продажа пакета (части пакета) находящихся в государственной собственности акций</p>

<p>Проработка возможности отмены нормативно-правовых ограничений на приватизацию, установленных Указом № 2284, в сочетании с переносом части из них в Закон о приватизации и обязательным определением механизмов возможных обременений для частных собственников (общественные услуги, запрет пере-профилирования, сервитуты и др.)</p>
<p>Активизация возможных вариантов и условий преобразования унитарных предприятий в различные организационно-правовые формы: в ОАО со 100%-ными пакетами акций в собственности государства, в государственные учреждения, в негосударственные некоммерческие организации</p>
<p>Стратегический отказ от использования в госсекторе организационно-правовой формы унитарного предприятия, основанного на праве хозяйственного ведения</p>
<p>Направление № 5. Повышение эффективности функционирования «ядра» госсектора, уточнение его границ и оптимизация уровней необходимого прямого государственного участия</p>
<p><i>А. Определение «ядра» госсектора и его целевых функций (всех субъектов госсектора, предприятий (банков) с государственным участием, по которым планируется сохранить прямое участие государства до 2020 г.)</i></p>
<p>Определение четкого набора задач для каждого из субъектов «ядра» госсектора, которые государство решает через прямое участие в его капитале, внешних эффектов для экономики, которые должны благодаря этому обеспечиваться</p>
<p>Инициирование разработки для всех субъектов «ядра» госсектора долгосрочных стратегий деятельности и (или) планов повышения качества предоставляемых услуг (стандартов)</p>
<p>Определение процедур независимой оценки результатов деятельности субъектов «ядра» госсектора и публичное представление соответствующего регулярного отчета</p>
<p><i>Б. Уточнение границ «ядра» госсектора</i></p>
<p>Определение процедур по регулярному уточнению границ деятельности субъектов «ядра» по мере развития экономики, расширения предпринимательской инициативы</p>
<p>Определение плана по снижению прямого государственного участия в финансовых институтах развития, по привлечению внебюджетных инвестиций для их деятельности и уточнению законодательных основ их деятельности</p>
<p>Уточнение плана по преобразованию государственных корпораций</p>
<p><i>В. Определение оптимальных уровней государственного прямого участия в компаниях</i></p>
<p>Снижение предельного порога мажоритарного контроля по крупным компаниям до уровня 50% + 1 акция</p>
<p>Определение форм и назначения миноритарного контроля, отказ с 2015 г. от использования специального права</p>

<p>Разработка и законодательное закрепление допустимых способов контроля после отказа от доминирующего участия государства:</p> <ul style="list-style-type: none"> — публичный контроль правительства за мерами, принимаемыми корпоративным руководством; — право правительства накладывать вето на корпоративные решения отдельных приватизированных компаний, определенное в законе; — определение по небольшому кругу компаний «индивидуальных» законов, определяющих цели, направления и принципы их деятельности, особенности управления их деятельностью; — предприватизационное определение условий (особенностей) деятельности компании, долговременные частно-государственные соглашения.
<p>Направление № 6. Совершенствование корпоративного управления в компаниях с государственным участием</p>
<p><i>А. Определение особенностей модели корпоративного управления и совершенствование функционирования советов директоров в компаниях с государственным участием</i></p>
<p>Введение обязательного порядка оценки эффективности деятельности совета директоров независимыми экспертами (не реже 1 раза в 3 года)</p>
<p>Разработка норм, устанавливающих обязательность утверждения и соблюдения годового плана заседаний совета директоров; введение ограничений по проведению заочных заседаний</p>
<p>Разработка требований и регламентов регулярной оценки деятельности совета директоров силами профессиональных консультантов</p>
<p>Внесение уточнений в законодательство о страховании ответственности директоров (страховые выплаты не должны облагаться подоходным налогом)</p>
<p>Разработка модельного кодекса (использование Кодекса корпоративного управления) для советов директоров и его применение по принципу «выполнил или объяснял»</p>
<p>Разработка механизмов и процедур назначения топ-менеджеров в компаниях с государственным участием на основе открытого конкурса и отбора на основе публичных рекомендаций советов директоров общим собраниям акционеров</p>
<p>Введение принципа обязательной ротации аудиторских компаний (не более 3 лет подряд для одной аудиторской компании, ее дочерних, зависимых и/или головных структур, иных аффилированных структур)</p>
<p>Унификация требований (исправление диспропорций) в размещении публичной информации компаний с государственным участием</p>
<p><i>Б. Совершенствование механизмов представления интересов государства</i></p>
<p>Анализ целесообразности требования об использовании института независимых директоров для всех компаний с участием государства без исключения и разработка критериев обязательного использования института независимых директоров</p>
<p>Разработка системы мотиваций и ответственности для представителей ФОИВ в советах директоров компаний с государственным участием</p>

<p>Проработка возможности замены института директив на институт рекомендаций для большинства компаний с участием государства (представители государства как акционера готовят для совета директоров рекомендации по предстоящим решениям, члены совета директоров следуют рекомендациям исходя из интересов компании в целом и с учетом индивидуальной ответственности)</p>
<p><i>В. Развитие института независимых директоров</i></p>
<p>Введение запрета для «перекрестного представительства» между компаниями с государственным участием (представители исполнительных органов одних компаний (банков) с государственным участием избираются в качестве независимых директоров других компаний (банков) с государственным участием)</p>
<p>Развитие процедур и критериев подбора независимых директоров, в том числе с участием саморегулируемых организаций</p>
<p>Повышение роли и статуса независимых директоров в компаниях с государственным участием в сочетании с усилением ответственности, в том числе:</p> <ul style="list-style-type: none">— определение права вето (права требовать отсрочки принятия решения) независимого директора по перечню вопросов;введение правила «ограничение снизу» для определения периода пребывания независимого директора в этой должности (не менее 2–4 лет для крупных компаний);— ограничение числа сроков пребывания в должности независимого директора одной компании;— определение права для независимого директора представить годовому собранию акционеров альтернативный отчет о деятельности компании;определение возможности проведения заседаний независимых директоров отдельно от менеджеров;— обязательность руководства комитетами (по стратегии, по вознаграждениям, по аудиту) независимыми директорами;мониторинг (анализ) деятельности независимых директоров, выдвинутых общественными организациями (принцип разделения репутационной ответственности)

Таблица 2. Новые акценты в государственной политике по управлению государственной собственностью и в приватизации

Направление	Существующий подход	Предлагаемый подход
<p>Определение состава объектов государственной собственности для приватизации</p>	<p>Формирование приватизационных планов по предложениям ФОИВ. Внесение предложений гражданами допускается законом, однако не востребовано на практике</p>	<p>«Заявительный принцип» – приоритетное формирование приватизационных планов по предложениям бизнеса (бизнес-ассоциаций), потенциальных инвесторов в сочетании с принципом «приватизируй или публично объясняй» для ФОИВ, имеющих в ведомственном подчинении предприятия</p>
<p>Ограничения на приватизацию</p>	<p>Система нормативных ограничений</p>	<p>Пересмотр ограничений в сторону снижения. Замещение части ограничений на законодательно установленные обременения для собственников</p>
<p>Определение конкретных социально-экономических целей для «стратегического ядра» госсобственности</p>	<p>Общая констатация ограниченности госсектора в российской экономике</p>	<p>Строго посубъектный подход к активам, сохраняющимся в собственности государства: обоснование необходимости сохранения актива в собственности государства, решаемые с его помощью общенациональные задачи, вменяемые цели и функции, разработка и публикация долгосрочной стратегии развития</p>
<p>Приватизация унитарных предприятий</p>	<p>Две отдельных процедуры: акционирование, продажа акций</p>	<p>Возможность единой процедуры (акционирование с последующей приватизацией части акций). Активизация множественной трансформации унитарных предприятий в иные ОПФ</p>
<p>Привлечение инвестиций в компании в ходе приватизации</p>	<p>Для сверхкрупных компаний, приватизируемых по индивидуальным схемам</p>	<p>Определение «инвестиционных механизмов» в рамках закона о приватизации для всех крупных предприятий (например, с чистыми активами более 3 млн МРОТ)</p>
<p>Приватизация с условиями (в рамках закона о приватизации)</p>	<p>Инвестиционный конкурс; продажа по результатам доверительного управления</p>	<p>Комбинация инвестиционного конкурса с доверительным управлением</p>

Направление	Существующий подход	Предлагаемый подход
Приватизация низколиквидных активов	Невозможность продажи за «1 рубль» в силу рисков ответственности санкционирующих такое решение ФОИВ	Разработка прозрачных критериев и регламента допустимости таких продаж. Определение комплекса механизмов ускоренной реализации неликвидов государственной собственности (миноритарных пакетов, мелких долей, единичных акций)
Интересы в развитии компаний с государственным участием	Модель максимизации государственного интереса (как краткосрочного, так и долгосрочного), издержки мажоритарной модели корпоративного управления	Переход к модели «позитивного конфликта» (долгосрочные стратегические интересы государства – краткосрочные коммерческие интересы миноритариев) с наделением председателя и членов совета директоров фактическими правами в системе координат «влияние – независимость – информированность»
Эффективное обеспечение долгосрочных стратегических интересов государства после отказа от прямого участия	Практически отсутствует	Разработка и законодательное закрепление допустимых способов контроля: право вето правительства, индивидуальные ФЗ, предприватизационные долгосрочные частно-государственные соглашения, новые виды акций (условий голосования)
Механизм представления интересов государства	Институт директив	Сохранение института директив для 50–60 крупнейших компаний и банков как переходная мера. Для прочих (до приватизации) – институт рекомендаций в сочетании с повышением ответственности членов советов директоров и расширением прав независимых директоров
Механизм обязательной публичной оценки эффективности деятельности совета директоров	Отсутствует	Введение обязательного порядка оценки эффективности деятельности совета директоров независимыми экспертами (не реже 1 раза в 3 года)
Институт независимых директоров	Не являются представителями ФОИВ	Ограничение «перекрестного представительства» между компаниями с государственным участием

Направление	Существующий подход	Предлагаемый подход
Масштабы применения института независимых директоров	Требование о наличии независимых директоров во всех АО с участием государства без исключения	Разумный круг компаний, где наличие независимых директоров является обязательным. Разработка критериев обязательного использования института независимых директоров
Назначение топ-менеджеров в компании с государственным участием	Политические решения, непрозрачный отбор, ограниченная роль советов директоров	Открытый конкурс, публичные рекомендации советов директоров общим собраниям акционеров
Прозрачность компаний с госучастием	Отсутствие единых требований к публичной отчетности и масштабам размещаемой публично информации. Формальные (псевдо) конкурсы позволяют в течение многих лет привлекать одного аудитора	Унификация требований (исправление диспропорций) в размещении публичной информации компаний с государственным участием. Введение принципа обязательной ротации аудиторских компаний (не более 3 лет подряд для одной аудиторской компании, ее дочерних, зависимых и/или головных структур, иных аффилированных структур)
Оценка параметров госсектора и приватизации	Управленческий подход – оценка численности субъектов государственной собственности, приватизируемых субъектов (по организационно-правовым формам, по доле государственного участия, по отраслям)	Экономический подход – оценка социально-экономической роли госсектора и влияния приватизации на развитие (вклад в ВВП, ВРП, экспорт, концентрация на рынках, привлечение инвестиций и т. п.)

Таблица 3. Возможная «дорожная карта» по реализации политики по управлению государственной собственностью и приватизации

Ключевые изменения и меры		2013–2015	2016–2020
<i>Общие изменения</i>			
1.1.	Сокращение госсектора и расширение круга компаний со смешанной собственностью	+	
1.2.	Определение модели управления в компаниях смешанной собственности, стратегий развития компаний с государственным участием	+	
1.3.	Определение «ядра» (перечня компаний, в отношении которых целесообразно сохранение прямого участия государства в перспективе)	+	
1.4.	Определение целей и задач государственного участия для каждой из компаний, входящих в «ядро»	+	+
1.5.	Развитие альтернатив прямого участия государства в капитале компаний с позиций обеспечения общественных интересов	+	+
1.6.	Приватизация большей части компаний вне «ядра»		+
<i>Крупные компании с государственным участием</i>			
2.1.	Приватизация крупнейших компаний при сохранении в государственной собственности контрольных пакетов акций	+	
2.2.	Вывод непрофильных активов крупных госкомпаний	+	
2.3.	Ограничения (усиление контроля) для крупных компаний с государственным участием по приобретению новых активов, в том числе в рамках приватизации	+	
2.4.	Формирование и реализация программ инновационного развития крупных компаний с государственным участием	+	
2.5.	«Переформатирование» стратегий развития отдельных секторов и отраслей с инструментов прямого участия государства в крупных компаниях на инструменты ЧП	+	
2.6.	Совершенствование организации секторов, в которых приватизируются крупные компании; развитие отраслевого регулирования	+	
2.7.	Снижение уровня государственного участия в ряде крупнейших компаний до блокирующего пакета или полный выход из их капитала	+	+
2.8.	Реструктуризация активов крупных госкомпаний, преобразование госкорпораций, привлечение частных инвестиций государственными институтами развития	+	+
2.9.	Сокращение опосредованного государственного участия в крупных компаниях (участия через институты, подконтрольные государству)		+
<i>Некрупные компании с государственным участием и некрупные ГУПы</i>			
3.1.	«Чистка» госсектора (ликвидация неработающих ФГУПов, приватизация неликвидных пакетов акций) и санация отдельных объектов	+	

3.2.	Определение механизмов субсидирования деятельности в интересах общественного сектора	+	+
3.3.	Множественное институциональное преобразование ФГУПов: в ОАО, ООО, НКАО, иные ОПФ	+	+
<i>Региональный уровень</i>			
4.1.	Определение принципов и особенностей приватизации на региональном уровне, развитие системы мотиваций	+	
4.2.	Проведение приватизации на региональном уровне	+	+
<i>Мониторинг</i>			
5.1.	Мониторинг хода процессов разгосударствления и их влияния на экономическое развитие	+	
5.2.	Формирование единого информационного пространства продаж федерального, регионального и муниципального имущества	+	+
5.3.	Мониторинг эффективности и результативности «ядра»		+

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Подводя некоторые итоги, прежде всего хотим обратить особое внимание читателя на несколько наиболее общих выводов, сделанных по результатам настоящего исследования.

- Существование «провалов государства» и внимание, которое авторы уделили этому вопросу, никак не могут и не должны восприниматься как отрицание важнейших экономических функций государства, несмотря на все неблагоприятные последствия, издержки и диспропорции, связанные с этими «провалами».
- Разгосударствление является глобальным трендом мировой экономики. Это не означает тем не менее, что частное предпринимательство должно полностью вытеснить государство из хозяйственной жизни.
- В России число предприятий госсектора уменьшается, но уровень прямого участия государства в экономике, особенно в отдельных секторах (через крупнейшие компании и банки с госучастием, госкорпорации), остается весьма значительным.
- В секторах с высоким прямым участием государства недостаточно развиты условия для справедливой конкуренции, ограничена мотивация к развитию частной инициативы и привлечению внебюджетных ресурсов.
- Повышение качества управления в государственном секторе ограничивается субъективно устанавливаемым размером этого сектора, нечеткостью интересов государства и несовершенством механизмов их представления. У государства ограничены стимулы к формированию более эффективных инструментов регулирования в тех секторах, где сосредоточены наиболее сильные компании с прямым государственным участием.
- Необходимо ограничить приобретение крупными компаниями с госучастием новых активов, углубить приватизацию крупнейших компаний с госучастием, в том числе за счет оптимизации «порогов» контроля и выделения

из них непрофильных бизнесов, установить ограничения для создания новых компаний с государственным участием, осуществить преобразования имеющихся унитарных предприятий в другие организационно-правовые формы.

- Качество имеющихся в распоряжении государства инструментов управления госсобственностью (прежде всего унитарные предприятия и акционерные общества) достигло объективного предела. Риск консервации существующей модели управления остается весьма весомым, и это может стать значимым фактором снижения эффективности любых шагов в направлении дальнейшего разгосударствления.
- В 2013–2020 гг. политика в сфере управления госсобственностью и приватизацией должна перейти в «новое измерение», отражающее усложнение подходов к приватизации и качественное изменение управленческой модели.

Проблема «провалов государства» занимает особое место в современной экономической теории. Для более или менее строгой характеристики таких «провалов» требуются комплексные политико-экономические исследования, которые наряду с соображениями общепринятой экономической теории учитывали бы механизмы общественного выбора и особенности современного политического процесса.

Описание в теоретических моделях потребностей в общественном благе обычно исходит из того, что потенциальные потребители (они же налогоплательщики) могут определять или хотя бы более или менее эффективно контролировать выбор приоритетов государственной политики. В соответствии с этими предположениями выбор налогоплательщиков должен быть гораздо более наглядным (наблюдаемым в более явных формах), чем, скажем, выявление в ходе рыночных операций индивидуальных предпочтений. Однако сопоставление подобных теоретических схем с конкретной практикой общественного выбора обнаруживает прежде всего серьезные информационные проблемы (отсутствие экономических или политических механизмов, позволяющих выявить индивидуальные предпочтения относительно общественных благ; монополизация влияющей на такой выбор информации узким кругом ведомств и др.). К тому же существенное влияние на формирование предпочтений оказывают массовые идеологические кампании, нередко организуемые теми политическими силами, которые прямо или косвенно заинтересованы в поддержании расточительного поведения государства. Опасности такого рода особенно очевидны в случае осуществления популистской политики.

Во многих популистских программах особое место занимают обличения частного предпринимательства, руководствующегося лишь своекорыстными интересами и уводящего, в конечном счете, капитал за границу. Все эти инвективы обычно завершаются предложениями, направленными на дальнейшее расширение общественного сектора и установление дополнительных ограничений для частных предпринимателей. Заметим в этой связи,

что интенсивный вывод ресурсов за пределы страны может свидетельствовать и о распространении коррупции, а также о недостаточно эффективном государственном контроле. Вместе с тем деятельность тех государственных компаний, которые намеренно ограждены от рыночной дисциплины и которые, по существу, представляют монополистические объединения, может оказаться чрезвычайно расточительной.

В проведенном исследовании были выделены некоторые факторы (доминирование «стратегических» приоритетов; механизмы, определяющие выбор проектов в условиях, когда лица, принимающие решения, руководствуются интересами отдельных регионов или различных групп предпринимателей; стремление правительственных ведомств к максимизации своего бюджета и др.), которые способствуют чрезмерному расширению сферы государственной активности, а вместе с тем снижению эффективности инвестиционного процесса. Вместе с тем сокращение сферы государственной активности само по себе отнюдь не обеспечивает условий для более эффективного хозяйствования и, в частности, для развития рыночных отношений.

Одна из самых (потенциально) опасных структурных особенностей, характеризующих «провалы государства», состоит как раз в почти полном отсутствии соответствующих механизмов сдерживания, противовесов и «амортизаторов». Тем не менее процессы демократизации и активизация соперничества в политической сфере могут существенно способствовать повышению эффективности централизованного регулирования экономики и ограничивать масштабы государственной бесхозяйственности. Отмечая издержки, порождаемые «провалами» государственной активности, подчеркнем: речь ни в коем случае не идет и не может идти о том, что всякая деятельность государства по своей природе носит непроизводительный характер, и соответственно частное предпринимательство должно полностью вытеснить государство из хозяйственной жизни. Ведь некоторые общественные блага может обеспечивать только государство, а в других случаях государство, опираясь на преимущества централизованного управления, может обеспечить удовлетворение общественных потребностей при сравнительно меньших затратах материальных и трудовых ресурсов. Во многих случаях государству достается важная роль инициатора — оно первым создает предприятия в тех областях, которые частному капиталу представляются недостаточно перспективными (рентабельными).

Как признание «провалов рынка» не означает призыва вообще отказаться от рыночных отношений, указание на «провалы государства» никак не может и не должно восприниматься как отрицание важнейших экономических функций государства. Более того, в условиях переходной экономики многие отрицательные явления и неэффективные, подчас чрезвычайно дорогостоящие, хозяйственные операции связаны как раз с недостаточной активностью государства во многих жизненно важных сферах.

Сегодня, более чем когда-либо раньше, необходимы четкое определение прав собственности и последовательная их защита. Требования эффективно-

го инфорсмента прав собственности и контрактных прав непосредственно связаны с задачами радикальной реформы судебно-правовой системы и активной борьбы с рейдерством. Чрезвычайно актуальными представляются и задачи регулирования рыночных «правил игры», особенно эффективного постоянного контроля за функционированием системы финансовых рынков.

Выделение «провалов государства» помогает понять, как система существующих политических и экономических институтов может порождать «прямое непроизводительное соискание прибыли», чаще всего сопровождающее дальнейшее расширение сферы государственной активности. Проявления расточительства, связанного с чрезмерным расширением государственного сектора, весьма многообразны.

Большинство рассмотренных теоретических исследований позволяют сделать вывод, согласно которому «провалы государства» непосредственно сказываются на процессах экономического роста. Систематическое отрицательное влияние указанных «провалов» по ряду причин может оказаться особенно значительным в постсоциалистических и развивающихся государствах.

Поскольку расширение государственного участия в общественной жизни на протяжении последних десятилетий и все большая волатильность макроэкономических характеристик хозяйственного роста совпали по времени, такое расширение часто интерпретируется как необходимость стабилизирующей деятельности со стороны государства. Насколько результативным оказалось такое регулирование? Разумеется, без активного противодействия государства некоторые из разразившихся кризисов, по-видимому, могли бы повлечь за собой очень разрушительные, подчас просто катастрофические, последствия. Вместе с тем сколько-нибудь устойчивых и надежных свидетельств того, что рост государства приводит к длительному уменьшению волатильности важнейших макроэкономических показателей, пока обнаружить не удалось.

«Провалы государства» привносят «искажения» в хозяйственные структуры и, в конечном счете, ограничивают возможности накопления общественного богатства, а вместе с тем способствуют замедлению роста общего благосостояния. Примечательны, с этой точки зрения, тенденции последних десятилетий — в промышленно развитых странах, а также во многих развивающихся странах развернулись *процессы приватизации и дерегулирования*. Более или менее неуклонно снижается удельный вес собственности центрального правительства и местных органов власти в общей сумме активов.

С конца 1970-х годов правительства многих развитых и развивающихся стран преследовали цель упорядочения государственных финансов. Приватизация в этом смысле представляла собой важное направление бюджетного регулирования и часто расценивалась в качестве альтернативы сокращению расходов или повышению налогов. В Европе импульс к приватизации с целью оздоровления государственных финансов был довольно силен, если

принять во внимание утвержденные Маастрихтскими соглашениями строгие требования ограничения величины бюджетного дефицита и госдолга.

Развивающиеся страны часто начинали реформирование в низшей точке экономического спада, и реформы получили поддержку со стороны широких слоев населения. Так было в большинстве стран Латинской Америки, которые начинали приватизацию на фоне жесточайшего долгового кризиса, а также в странах Центральной и Восточной Европы.

Все это свидетельствует о четкой взаимосвязи кризисных явлений в государственных финансах и постановки вопроса о приватизации в экономической (и политической) повестке дня. Анализ зарубежного опыта в области приватизации свидетельствует о том, что продажа государственных предприятий чаще не является результатом свободного выбора, а диктуется ситуационными причинами. Тем не менее при выработке приватизационной модели большую роль играли национальные особенности конкретных страны или региона. Так, сложность и неравномерность приватизации в ЕС свидетельствует о том, что меры правительств различных стран по ее проведению не были одинаковыми, механически не копировали опыт той или иной страны.

Непосредственными целями приватизации могут выступать развитие рынка и извлечение максимума дохода. В международной практике цели развития финансового рынка преобладают над приватизацией с целью извлечения максимального дохода. Так, приватизация, проводившаяся на первом этапе в Великобритании, во Франции, в Италии, преследовала цели развития финансового рынка. В развивающихся странах (Чили, Перу и др.) приватизация направлена на создание экономической среды, стимулирующей частные инвестиции.

Развитие рынка не только является целью, но и во многом определяет успешность избранного метода приватизации. При определении метода приватизации правительство должно сделать выбор между политическими выгодами от увеличения числа акционеров, составляющих часть электората, и возможным снижением объема поступлений от приватизации. Практика показывает, что в странах со слабо развитой финансовой системой правительство делает выбор в пользу метода прямых продаж с целью максимизации доходов от приватизации и расширения поступлений в государственный бюджет. Размещение акций внутри страны или за ее пределами во многом зависит от степени доверия к правительству. Часто в качестве скрытой цели при проведении приватизации выступает стремление властей к сохранению возможности политического вмешательства, которое может выступать в форме «золотой акции» (Великобритания и др.), «твердого ядра» акционеров (Франция) и пр.

Приватизация положительно коррелирует с уровнем экономического развития страны, поскольку меры, направленные на приватизацию в развитых странах, являются более последовательными. В таких странах программы приватизации рассчитаны на долгосрочную перспективу и осуществляют-

ся более длительный период времени, впрочем, четко проработанная программа приватизации позволяла провести ее успешно и в развивающихся странах. На возможность осуществления приватизации в стране способны оказывать воздействие и институциональные факторы. Для успешного проведения приватизации необходимо наличие регулирующего или контролирующего органа, осуществляющего мониторинг проводимых мер. В международной практике такой мониторинг является общепринятым принципом проведения приватизации.

Проведение успешной приватизации требует времени. В странах со слабо развитой промышленностью, которая, однако, в значительной степени зависит от протекционистской политики правительства, приватизация должна осуществляться одновременно с целым рядом институциональных реформ. Хотя рынки в развивающихся странах находятся, как правило, на стадии формирования, при хорошей проработанности приватизационной программы страна в состоянии обеспечить справедливый уровень цен на приватизируемые активы и способствовать налаживанию относительно эффективного управления на приватизированных предприятиях.

Определенными резервами для реализации приватизационной политики в странах, население которых не располагает достаточными средствами для приобретения приватизируемых активов, являются предоставление государством кредитов покупателям государственных предприятий и продажа акций государственных компаний иностранным инвесторам.

Весомым фактором успеха приватизации является проведение реформ при благоприятной ситуации на мировых финансовых и товарных рынках, следствием чего может быть повышение интереса международных инвесторов к странам с развивающейся экономикой, как это случилось в Аргентине. Однако участие международных инвесторов в приватизации несет в себе потенциальную опасность: в случае финансовой нестабильности иностранный (портфельный) капитал в первую очередь покидает рынки развивающихся стран, что вызывает кризисные явления в этих экономиках. В Латинской Америке почти все страны испытали как положительное, так и отрицательное влияние широкого привлечения иностранного капитала в приватизационной практике.

Международный опыт свидетельствует о том, что немаловажным фактором проведения приватизации, стимулирующим или тормозящим ее, является состояние финансового рынка. Стремительно растущий рынок 1990-х годов определенно оказал влияние на приватизационный бум конца XX в. Последовавшее затем падение рынка оказалось важным фактором торможения дальнейших продаж госсобственности. Аналогичная ситуация повторилась в первом десятилетии нового века: рост приватизационных инициатив в середине первого десятилетия сменился их падением в результате глобального кризиса 2008–2009 гг.

В самые острые моменты финансового кризиса, как показывает практика, планы по приватизации сокращаются или откладываются, сделки отменя-

ются или срываются. Вместе с тем отказ от приватизации в условиях кризиса лишает правительство возможности пополнить доходную часть бюджета, дестабилизированного кризисом. Как только ситуация на рынке нормализуется, приватизационные сделки возобновляются, начинают разрабатываться новые планы и даже целые программы по получению доходов от приватизации.

Центральному правительству страны легче отказаться от планов по приватизации в период кризиса, поскольку в развитых странах оно имеет определенные возможности по пересмотру бюджета. Острее складывается ситуация в регионах, особенно в муниципалитетах, где влияние кризиса сказывается особенно остро. Местные власти, обремененные значительным размером заимствований, которые они не в состоянии погасить в условиях экономического спада, способны пойти на сделки, которые в условиях спокойно развивающейся экономики вряд ли могли быть заключены. Кроме того, правительство в подобных ситуациях должно обращать особое внимание на предотвращение неблагоприятных социальных последствий, которые могут возникнуть в результате приватизации и оказаться особенно острыми на фоне кризиса.

Анализ процессов приватизации в переходных экономиках свидетельствует о том, насколько важно в период проведения приватизации уделять внимание качеству корпоративного управления, доступности международных рынков и наличию адекватной институциональной среды. Реструктуризация приватизированных государственных предприятий наиболее успешно может быть достигнута путем привлечения иностранного капитала. Корпоративное управление в компаниях с зарубежной собственностью в значительной мере компенсирует недостатки институциональной среды в странах с переходной экономикой. И хотя на отдельных предприятиях, принадлежащих отечественным собственникам, может быть быстро и эффективно налажено качественное корпоративное управление, несовершенство законодательства позволяет управляющим (или группам акционеров) максимизировать собственную выгоду за счет корпоративной прибыли, а соответственно и за счет других акционеров.

Наконец, следует подчеркнуть, что приватизация сама по себе не гарантирует повышения эффективности, по крайней мере, в краткосрочной и среднесрочной перспективе. Характер приватизированной собственности, качество корпоративного управления, доступ к новым технологиям и рынкам, совершенство законодательства и состояние институциональной среды имеют огромное значение для успешной реструктуризации и повышения эффективности работы компании.

При оценке последствий приватизации встает проблема множественности подходов к решению этого вопроса. В последние годы были проведены многочисленные исследования, касающиеся экономической эффективности приватизации, при этом использовались самые разные методологии эмпирических исследований на материале различных стран, регионов и временных

периодов. Эти исследования во многом отличаются по типу и достоверности использованных данных.

При объективной оценке экономического эффекта от приватизации исследователи сталкиваются с рядом методологических проблем (например, доступность и достоверность данных). Как правило, информация является более доступной в индустриально развитых странах (причем для наиболее процветающих компаний), поэтому порой выборка необоснованно смещена в сторону данных по развитым странам и по благополучным предприятиям в них. Ряд проблем вызван тем, что в процессе оценки могут использоваться как данные бухгалтерского учета, так и рыночная оценка компании. Вопрос заключается в том, что принимать за корректную базу сравнения при оценке эффективности. Следует отметить, что исследования по оценке эффективности приватизации долгое время не уделяли внимания влиянию аллокационной составляющей приватизации, которая, безусловно, является одним из важных элементов оценки эффективности приватизации государственных предприятий. В последние годы многое сделано для преодоления указанных недостатков.

Особенно осторожно следует подходить к оценке эффективности приватизации инфраструктурных отраслей. Приватизация в этих отраслях может сказаться непосредственно на изменении степени доступности той или иной услуги для населения, а также на изменении качества этой услуги. Примером этого является очень неоднозначная оценка экономистами и населением широкой приватизации отраслей инфраструктуры в странах Латинской Америки, сменившаяся наибольшим количеством сделок по ренационализации именно в отраслях коммунального обеспечения этих стран.

Результаты деятельности предприятий государственного сектора, используемые как база для сравнения при оценке эффективности приватизации, должны оцениваться, по-видимому, иначе, чем показатели эффективности, принятые в частном секторе. Микроэкономические показатели хозяйственной деятельности, как отдельно взятые, так и агрегированные, хотя и важны сами по себе, однако при оценке экономического эффекта государственного предпринимательства должны играть подчиненную роль. Они позволяют судить лишь о сравнительной жизнеспособности государственных фирм, не проясняя причин, по которым в госсекторе наряду с рентабельными продолжают функционировать и убыточные (с точки зрения микроэкономического подхода) предприятия. Иными словами, первоочередной целью предприятий государственного сектора является обеспечение приемлемых условий воспроизводства совокупного общественного капитала. Именно здесь коренится основное функциональное отличие государственной предпринимательской деятельности от частной. При таком подходе к оценке эффективности государственных предприятий подход к оценке эффективности приватизации становится более строгим.

Указанные вопросы приобретают особую актуальность для *российской экономики*, в которой на протяжении последних лет можно наблюдать тенден-

цию к увеличению удельного веса и реальной роли государственного предпринимательства. Серьезные проблемы неизбежно возникают и в связи с недостаточной прозрачностью операций, осуществляемых государственными компаниями, и с широким распространением всевозможных форм коррупции и незаконного обогащения работников государственного аппарата, а также высших менеджеров государственных компаний. Проблемы формирования оптимальных пропорций между государственной и частной собственностью в различных секторах экономики приобретают особую важность в условиях перехода к новому, инновационному типу хозяйственного развития.

Ориентация на реализацию широкомасштабной приватизационной программы в 1990-е годы обусловила отсутствие единой долгосрочной стратегии и комплексного механизма по оперативному и стратегическому управлению государственным сектором российской экономики, включая предприятия со смешанным капиталом, хотя и принимались отдельные решения. Механизм управления хозяйствующими субъектами, входящими в государственный сектор, формировался в основном с большим запозданием только в 2000-е годы. Хотя и в этот период правительственные программы не отличались высокой степенью реализации, особенно в части, касающейся разработки прикладного инструментария управления государственной собственностью.

В действующих в настоящее время Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 г. и среднесрочной программе правительства декларируются органичность государственного сектора для сегодняшней российской экономики и признание роли государственного предпринимательства. Однако в части вопросов управления государственной собственностью, если иметь в виду отдельные категории объектов, эти документы содержат в основном те же подходы, что и предшествующие правительственные программы 2000-х годов. Важным отличием можно считать констатацию того, что состав государственного имущества должен соответствовать не только полномочиям и функциям государства, но и структурным изменениям в соответствующих секторах экономики.

Кризис 2008–2009 гг. не привел к разрастанию официально фиксируемых масштабов государственного сектора, поскольку избранные государством приоритеты антикризисной политики были ориентированы на минимизацию прямого расширения государственного участия в капитале проблемных частных компаний и банков. Вместе с тем усилилось косвенное влияние на состояние отношений собственности контролируемых государством банков и структур, выступивших в качестве его агентов при реализации антикризисных мероприятий, причем масштабы этого остаются не вполне ясными.

Вместе с тем кризис 2008–2009 гг. самым негативным образом сказался на динамике приватизационного процесса как по количеству транзакций,

так и по их результативности. Количество приватизированных унитарных предприятий и проданных пакетов акций на федеральном уровне в 2008 г. по сравнению с пиком приватизации (2003–2005 гг.) сократилось более чем втрое (примерно до 200 ед.), а доходы от приватизации оказались минимальными за все 2000-е годы. Тем не менее кризис стимулировал обсуждение возможности запуска новой «большой» приватизации, вновь высветив проблемы определения границ государственного сектора в российской экономике и его управляемости.

Возможные подходы к приватизации в посткризисных условиях в значительной степени определяются общим состоянием (качеством) институциональной среды российской экономики, прежде всего управленческими возможностями государства, требующими наличия эффективных и транспарентных механизмов реаллокации ресурсов и контроля.

С одной стороны, существенное обновление нормативно-правовой базы вследствие принятия в 2010 г. поправок к действующему Закону о приватизации создает определенный потенциал интенсификации приватизационного процесса в рамках его классической модели (например, в отношении низколиквидных активов, реализуемых посредством публичного предложения), но отнюдь не гарантирует повышения его результативности.

Вместе с тем сохраняются риски, связанные с такой фоновой проблемой приватизационного процесса в России, как низкий уровень его прозрачности, особенно в условиях расширения круга продавцов государственного и муниципального имущества за счет частных организаций и перехода к определению его стоимости на основе исключительно деятельности оценщиков.

По-прежнему остаются актуальными недостатки и «белые пятна» российской приватизационной модели, связанные с проблемой определения границ присутствия государства в экономике, особенно за пределами исполнения им своих публичных функций.

С другой стороны, можно прогнозировать изменение формата приватизации в сторону смещения акцентов от классической и ставшей уже привычной модели «государство — продавец активов, бюджет — получатель средств» к сценарию «государственные компании — продавцы активов, государство — регулятор этого процесса».

Составной частью реструктуризации компаний с долей государства в рамках реализации процедур корпоративного и стратегического управления, как следует из имеющегося опыта, вполне может стать продажа части аккумулированных активов, что приведет к изменению роли компаний с долей государства в капитале на рынке слияний и поглощений, к их превращению из главных покупателей преимущественно в продавцов.

При этом неизбежно встает вопрос о роли государства, которое вынуждено будет действовать не напрямую, как при стандартных приватизационных процедурах, а косвенно через своих представителей в органах управления такими компаниями, санкционируя или блокируя совершение подобных сделок. В качестве смежных вопросов здесь выступают дивидендная полити-

ка (в свете получения дополнительных доходов от продажи активов, помимо доходов от текущей деятельности) и определение перспектив государства в отношении сохранения своего участия в капитале.

Соображения эффективности требуют того, чтобы государственное присутствие в экономике в аспекте отношений собственности было приведено в соответствие с реальными управленческими возможностями государства. Из этого вытекает, что приоритетами в его действиях должны быть оптимизация структуры имеющихся активов, повышение эффективности управления уже существующими государственными компаниями путем определения их места в системе государственных приоритетов, обеспечение прозрачности финансовых потоков, распространение в них лучшей практики и стандартов корпоративного управления.

Политика в сфере приватизации должна быть также скоординирована с действиями по формированию в России международного финансового центра. В перспективе, когда могут быть приняты решения об отказе от государственного контроля в отдельных крупных компаниях, приватизация соответствующих пакетов акций может стать сильным импульсом к формированию финансового центра.

Увеличение вклада приватизации в обеспечение долгосрочного развития экономики требует разработки и реализации комплекса мер, лежащих в более широкой области, нежели только приватизация, включая корпоративное управление, регулирование иностранных инвестиций в стратегические сектора экономики, ограничение разрастания госсектора на основе остающихся в государственной собственности компаний.

Для повышения предсказуемости государственной политики в сфере приватизации, лучшего согласования с другими действиями важно разработать среднесрочную концепцию приватизации, в которой должны быть определены ключевые принципы приватизации, особенности отчуждения различных видов имущества, установлены некоторые стратегические ориентиры по уровню государственного участия в отдельных отраслях экономики. Это является весьма нетривиальной задачей с учетом небольшого удельного веса государственного сектора, фиксируемого в официальной статистической отчетности, его предположительной концентрации на нижних этажах «агентских цепочек» внутри конкретных компаний, а также формально негосударственного характера собственности на активы государственных корпораций. Разработка на рубеже 2012–2013 гг. новой «Концепции управления федеральным имуществом на период до 2018 г.», которая должна прийти на смену «Концепции управления государственным имуществом и приватизации в Российской Федерации» 1999 г. и Государственной программе РФ «Управление федеральным имуществом», по всей видимости, будет способствовать повышению уровня предсказуемости и стабильности приватизационной политики, однако не может снять имеющиеся институциональные риски и ограничения более общего характера.

Необходимо учитывать, что при прекращении участия государства в капитале крупных компаний, в том числе инфраструктурных, недостаточность законодательного регулирования специфики их деятельности неизбежно станет замещаться вмешательством представителей государства в принимаемые хозяйственные решения. В связи с этим для расширения возможностей государства по отказу от контроля в крупных компаниях важно повысить качество законодательного регулирования в соответствующих сферах деятельности, секторах экономики.

Для предотвращения разрастания госсектора на основе остающихся в государственной собственности компаний необходимыми представляются следующие меры. Во-первых, требуется существенно ограничить возможности компаний с государственным участием по приобретению новых активов в рамках приватизации. Во-вторых, в отношении интегрированных структур, формирование которых государством не завершено, целесообразно определить пределы присутствия частных инвесторов в капитале головной и дочерних компаний холдинга, включая возможность дальнейшей приватизации. В-третьих, необходимо тем или иным образом зафиксировать обязательства крупных госкомпаний по выводу непрофильных активов при обязательном определении возможных направлений и пропорций использования доходов от их реализации, а также набора поведенческих требований в отношении дальнейшего развития таких компаний по основному профилю деятельности.

В отношении тех компаний, приватизация которых отнесена на более дальнюю перспективу в силу незавершенности процессов реструктуризации, важно установить жесткие сроки завершения реорганизационных процессов, установить персональную ответственность менеджеров и членов советов директоров за соблюдение таких сроков.

Наряду с активизацией процессов приватизации государственной собственности важно продолжать планомерные усилия по совершенствованию корпоративного управления в компаниях с государственным участием. Требуются дальнейшее вовлечение независимых директоров в процессы управления компаниями с участием государства, конкретизация требований к таким директорам и наделение их реальными правами, определение стратегических задач и основных целевых вех в деятельности ключевых компаний госсектора.

Насколько жизнеспособно «новое измерение» приватизационной политики, покажет время. Действия государства могут привести как к усилению, так и к ограничению рассмотренных рисков. Однако по-прежнему крайне важен один из основных уроков 1990–2000-х годов: приватизационный эффект может быть только долгосрочным, а время его получения зависит от качества и скорости реализации всей совокупности направлений социально-политических и экономических реформ (фактор «институциональной среды»).

БИБЛИОГРАФИЯ

НОРМАТИВНО-ПРАВОВЫЕ АКТЫ

Государственная программа приватизации государственных и муниципальных предприятий в Российской Федерации, утвержденная Указом Президента РФ от 24 декабря 1993 г. № 2284.

Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 г., утвержденная Распоряжением Правительства РФ от 17 ноября 2008 г. № 1662-р.

Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 г. («Стратегия-2020»).

Концепция управления государственным имуществом и приватизации в РФ 1999 г.

Основные направления бюджетной политики на 2011 г. и плановый период 2012 и 2013 гг.

Основные направления бюджетной политики на 2012 г. и плановый период 2013 и 2014 гг.

Основные направления бюджетной политики на 2013 г. и плановый период 2014 и 2015 гг. (проект).

Основные направления деятельности Правительства РФ на период до 2012 г., утвержденные Распоряжением Правительства РФ от 17 ноября 2008 г. № 1663-р.

Основные направления социально-экономической политики Правительства РФ на долгосрочную перспективу, одобренные на заседании Правительства РФ 28 июня 2000 г.

Основные положения государственной программы приватизации государственных и муниципальных предприятий в Российской Федерации после 1 июля 1994 г., утвержденные Указом Президента РФ от 22 июля 1994 г. № 1535.

План действий Правительства РФ в области социальной политики и модернизации экономики на 2000–2001 гг., утвержденный Распоряжением Правительства РФ от 26 июля 2000 г. № 1072-р (в многочисленных последующих редакциях).

План-график мероприятий по преобразованию и ликвидации государственных корпораций и государственной компании «Автодор», утвержденный Председателем Правительства РФ 29 декабря 2010 г. № 6793п-П13.

Постановление Правительства РФ от 1 сентября 2008 г. № 651 «Типовые правила доверительного управления закрытым паевым инвестиционным фондом».

Постановление Правительства РФ от 12 августа 2002 г. № 584 «Положение о проведении конкурса по продаже государственного или муниципального имущества».

Постановление Правительства РФ от 12 августа 2002 г. № 585 «Об утверждении положения об организации продажи государственного или муниципального имущества на аукционе и положения об организации продажи находящихся в государственной или муниципальной собственности акций открытых акционерных обществ на специализированном аукционе».

Постановление Правительства РФ от 13 сентября 2010 г. № 725 «О внесении изменений в Правила разработки прогнозного плана (программы) приватизации федерального имущества».

Постановление Правительства РФ от 16 июля 2007 г. № 447 «О совершенствовании учета федерального имущества».

Постановление Правительства РФ от 19 августа 2002 г. № 617 «Об утверждении Правил разработки прогнозного плана (программы) приватизации федерального имущества».

Постановление Правительства РФ от 25 сентября 2002 г. № 707 «Положение о реализации договоров аренды федерального имущества с правом выкупа, заключенных до вступления в силу Федерального закона «О приватизации государственного и муниципального имущества».

Постановление Правительства РФ от 28 ноября 2002 г. № 845 «Правила привлечения брокеров для продажи находящихся в государственной и муниципальной собственности акций открытых акционерных обществ через организатора торговли на рынке ценных бумаг».

Постановление Правительства РФ от 31 мая 2002 г. № 369 «Об утверждении правил определения нормативной цены подлежащего приватизации государственного или муниципального имущества».

Постановление Правительства РФ от 4 февраля 2011 г. № 47 «О внесении изменений в Постановление Правительства Российской Федерации от 16 июля 2007 г. № 447».

Постановление Правительства РФ от 7 августа 1997 г. № 989 «О порядке передачи в доверительное управление закрепленных в федеральной собственности акций акционерных обществ, созданных в процессе приватизации, и заключении договоров доверительного управления этими акциями».

Постановление Правительства РФ от 8 сентября 2010 г. № 693 «Об отдельных полномочиях Министерства экономического развития Российской Федерации».

Постановление Правительства РФ от 9 июля 2002 г. № 512 «Об утверждении Правил подготовки и принятия решений об условиях приватизации федерального имущества».

Прогнозный план (программа) приватизации федерального имущества и основные направления приватизации федерального имущества на 2011–2013 гг. (утвержден Распоряжением Правительства РФ от 27 ноября 2010 г. № 2102-р).

Прогнозный план (программа) приватизации федерального имущества на 2004 г. и основные направления приватизации федерального имущества до 2006 г.

Прогнозный план (программа) приватизации федерального имущества на 2005 г. (утвержден Распоряжением Правительства РФ от 26 августа 2004 г. № 1124-р).

Прогнозный план (программа) приватизации федерального имущества на 2006 г. и основные направления приватизации федерального имущества на 2006–2008 гг. (утвержден Распоряжением Правительства РФ от 25 августа 2005 г. №1306-р).

Прогнозный план (программа) приватизации федерального имущества на 2007 г. и основные направления приватизации федерального имущества на 2007–2009 гг. (утвержден Распоряжением Правительства РФ от 25 августа 2006 г. №1184-р).

Прогнозный план (программа) приватизации федерального имущества на 2008 г. и основные направления приватизации федерального имущества на 2008–2010 гг. (утвержден Распоряжением Правительства РФ от 29 апреля 2007 г. №543-р).

Прогнозный план (программа) приватизации федерального имущества на 2009 г. и основные направления приватизации федерального имущества на 2010 и 2011 гг. (утвержден Распоряжением Правительства РФ от 1 сентября 2008 г. №1272-р).

Прогнозный план (программа) приватизации федерального имущества на 2010 г. и основные направления приватизации федерального имущества на 2011 и 2012 гг. (утвержден Распоряжением Правительства РФ от 30 ноября 2009 г. №1805-р).

Программа социально-экономического развития РФ на среднесрочную перспективу (2002–2004 гг.), утвержденная Распоряжением Правительства РФ от 10 июля 2001 г. №910-р (в последующей редакции Постановления Правительства РФ от 6 июня 2002 г. №388).

Программа социально-экономического развития РФ на среднесрочную перспективу (2003–2005 гг.), утвержденная Распоряжением Правительства РФ от 15 августа 2003 г. №1163-р.

Программа социально-экономического развития РФ на среднесрочную перспективу (2006–2008 гг.), утвержденная Распоряжением Правительства РФ от 19 января 2006 г. №38-р.

Проект федерального закона «О федеральном бюджете на 2013 г. и плановый период 2014 и 2015 гг. ».

Распоряжение Правительства РФ от 17 марта 2010 г. №346-р об утверждении прилагаемых изменений, которые вносятся в раздел II прогнозного плана (программы) приватизации федерального имущества на 2010 г. и основных направлений приватизации федерального имущества на 2011 и 2012 гг.

Распоряжение Правительства РФ от 2 ноября 2010 г. №1928-р «Об определении ООО «Меррилл Линч Секьюритиз» единственным исполнителем государственного заказа на организацию и осуществление от имени Российской Федерации отчуждения находящихся в федеральной собственности обыкновенных именных акций ОАО «Банк ВТБ».

Распоряжение Правительства РФ от 20 декабря 2010 г. №2349-р «О дополнении перечня юридических лиц для организации от имени Российской Федерации продажи приватизируемого федерального имущества и (или) осуществления функций продавца».

Распоряжение Правительства РФ от 25 октября 2010 г. №1874-р «Об утверждении перечня юридических лиц для организации от имени Российской Федерации продажи приватизируемого федерального имущества и (или) осуществления функций продавца».

Распоряжение Правительства РФ от 4 августа 2010 г. №1321-р об утверждении прилагаемых изменений, которые вносятся в раздел II прогнозного плана (программы) приватизации федерального имущества на 2010 г. и основных направлений приватизации федерального имущества на 2011 и 2012 гг.

Указ Президента РФ от 1 июля 1992 г. № 721 «Об организационных мерах по преобразованию государственных предприятий, добровольных объединений предприятий в акционерные общества».

Указ Президента РФ от 18 июня 2010 г. № 762 «О внесении изменений в перечень стратегических предприятий и стратегических акционерных обществ, утвержденный Указом Президента Российской Федерации от 4 августа 2004 г. № 1009».

Указ Президента РФ от 4 августа 2004 г. № 1009 «Об утверждении перечня стратегических предприятий и стратегических акционерных обществ».

Федеральный закон от 13 декабря 2010 г. № 357-ФЗ «О федеральном бюджете на 2011 г. и плановый период 2012 и 2013 гг.» (в ред. от 1 июня 2011 г. № 105-ФЗ).

Федеральный закон от 14 ноября 2002 г. № 161-ФЗ «О государственных и муниципальных унитарных предприятиях».

Федеральный закон от 21 декабря 2001 г. № 178-ФЗ «О приватизации государственного и муниципального имущества».

Федеральный закон от 22 июля 2008 г. № 159-ФЗ «Об особенностях отчуждения недвижимого имущества, находящегося в государственной собственности субъектов Российской Федерации или в муниципальной собственности и арендуемого субъектами малого и среднего предпринимательства, и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации».

Федеральный закон от 24 июля 2008 г. № 161-ФЗ «О содействии развитию жилищного строительства».

Федеральный закон от 24 июня 2008 г. № 91-ФЗ «О внесении изменения в статью 1 Федерального закона «О минимальном размере оплаты труда».

Федеральный закон от 27 февраля 2003 г. № 29-ФЗ «Об особенностях управления и распоряжения имуществом железнодорожного транспорта».

Федеральный закон от 29 июля 1998 г. № 135-ФЗ «Об оценочной деятельности в Российской Федерации».

Федеральный закон от 29 ноября 2001 г. № 156-ФЗ «Об инвестиционных фондах».

Федеральный закон от 31 мая 2010 г. № 106-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О приватизации государственного и муниципального имущества».

Федеральный закон от 4 июля 2003 г. № 95-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации».

Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

ЛИТЕРАТУРА

Агаджанов Р.Л. (2004). Приватизация в Туркменистане: итоги и перспективы//Управление собственностью. № 2.

Акшенцева К.С. (2010). Влияние IPO на стоимость российских компаний/Под науч. рук. А.Е.Абрамова. Курсовая работа на экономическом факультете отделения экономики в АНХ при Правительстве Российской Федерации.

Алчиан А. (2004). Рента // Экономическая теория/под ред. Дж. Итуэлла, М. Милгейта, П. Ньюмена. М.: Инфра-М.

Андрианов В. Россия в глобальной экономике // Общество и экономика. 2003. № 11. С. 84.

Андерсон Р. (2012). Просто не стой на пути: как государство может помочь бизнесу в бедных странах. М.: ИРИСЭН; Мысль.

Антикоррупционная политика (2004)/Под ред. Г. А. Сатарова. Фонд ИНДЕМ, РА «СПАС».

Аристотель (1984). Сочинения. В 4-х т. М.: Мысль.

Аронсон Дж., Отт Э. (2002). Рост государственного сектора // Панорама экономической мысли конца XX столетия. Т. 1. С. 638–668.

Аскер-заде Н. Не продешевели // Ведомости. 14 февраля 2011 г.

Бейли Э. (2011). Дерегулирование воздушных перевозок // Как экономическая наука помогает делать нашу жизнь лучше. М.: Изд-во Института Гайдара.

Браверман А. А. (2003). О мерах по повышению эффективности управления федеральной собственностью и критериях ее оценки // Вестник Минимущества России. № 1. С. 13–14.

Бутиков И. (2004). Приватизация и формирование многоукладной экономики в Узбекистане // Социально-экономическая трансформация в странах СНГ: достижения и проблемы. Материалы международной конференции. М.: Изд-во Института экономики переходного периода. С. 253.

Бутрин Д. Большая распродажа России // Коммерсантъ Деньги. № 33 (790). 23.08–29.08.2010 г. С. 49.

Бутрин Д., Шишкин М. Большое капиталистическое «спасибо». Кремль провел прием для продавцов и покупателей «Роснефти» // Коммерсантъ. 30 октября 2006 г.

Васильев И. В. Отчет о результатах контрольного мероприятия «Проверка подготовки и реализации прогнозных планов (программ) приватизации федерального имущества на 2010–2013 гг.» // Бюллетень Счетной палаты РФ. 2012. № 12 (180). С. 3–33.

Васильев Л. (2010). Всеобщая история. Т. 4. М.: Высшая школа.

Вебер М. (1990). Избранные произведения. М.: Прогресс.

Вислогузов В., Граник И., Аминов Х. Незаофшоренный взгляд на вещи // Коммерсантъ. 8 октября 2010 г.

Внешние механизмы корпоративного управления: некоторые прикладные проблемы (2007). М.: ИЭПП.

Внутренние механизмы корпоративного управления: некоторые прикладные проблемы (2009)/Отв. ред. А. Д. Радыгин. М.: Изд-во «Дело» АНХ.

Выступление министра экономического развития РФ А. Р. Белоусова на заседании правительства РФ 7 февраля 2013 г.

Газизуллин Ф. Р. (2003). Реализация государственной политики в области имущественных и земельных отношений. Новая модель // Вестник Минимущества России. № 1. С. 8–9.

Гегель (1990). Философия права. М.: Мысль.

Глазьев С. Как построить новую экономику // Эксперт. № 7. 20 февраля 2012 г.

Глинкина С. П. (2004). К итогам приватизации в странах Центрально-Восточной Европы // Управление собственностью. № 2. С. 38–42.

Головин А. Прямые инвестиции при смерти//Финанс. №27–28 (310–311). 27.07–16.08.2009 г.
Государство в меняющемся мире: Отчет о мировом развитии 1997. Всемирный банк, 1997.

Григорьева Е. Великие тайны Башмачкина//Известия. 17.11.2010 г.

Гривач А. Венгрия выкупила MOL//Московские новости. 11 июля 2011 г. № 71.

Губанов А. Посоветуются с рынком//Московские новости. 11 июля 2011 г. № 71. С. 7.

Данные ОЕСД по национальным счетам Китая.

Дементьева К. и др. Кто хочет остаться миллионером//Коммерсантъ. 4 октября 2012 г.

Денисова И., Эллер М., Фрай Т., Журавская Е. Кто хочет пересмотреть итоги приватизации?//Beyond Transition. Июль – сентябрь 2007 г. № 15. С. 23.

Дмитриев А. С олимпийским прицелом//СНИП. Строительство. Недвижимость. Инвестиции. Проекты. № 02 (02). Декабрь 2006 г. С. 28–30.

Доклад заместителя министра экономического развития – руководителя Росимущества О.К. Дергуновой по вопросу «Повышение качества управления государственной собственностью» на Коллегии Минэкономразвития России 30 ноября 2012 г.

Доклад Минэкономразвития России об итогах приватизации федерального имущества в 2010 г.

Доклад Минэкономразвития России об итогах приватизации федерального имущества в 2011 г.

Доклад председателя Комитета Государственной Думы Федерального Собрания РФ В.С.Плескачевского «Об основных направлениях повышения эффективности использования государственного имущества» на Парламентских слушаниях «Законодательное обеспечение эффективного управления государственной собственностью – важнейший фактор стратегии инновационного развития Российской Федерации» 8 апреля 2008 г.

Животовская И.Г. (2003а). 10 лет приватизации в Украине//Приватизация в России и других странах СНГ: Сб. обзоров /Отв. ред. В.А.Виноградов. М.: РАН; ИНИОН; Центр научно-информационных исследований глобальных и региональных проблем. С.138–142.

Животовская И.Г. (2003б). Приватизация в Азербайджане//Приватизация в России и других странах СНГ: Сб. обзоров/Отв. ред. В.А.Виноградов. М.: РАН; ИНИОН; Центр научно-информационных исследований глобальных и региональных проблем. С.245–248, 251–252.

Животовская И.Г. (2003в). Приватизация в Армении//Приватизация в России и других странах СНГ: Сб. обзоров/Отв. ред. В.А.Виноградов. М.: РАН; ИНИОН; Центр научно-информационных исследований глобальных и региональных проблем. С.267–268.

Закон об инвестиционных компаниях (США) 1940 г.

Зарецкая С.Л. (2003). Приватизация в Казахстане: основные направления и итоги//Приватизация в России и других странах СНГ: Сб. обзоров/Отв. ред. В.А.Виноградов. М.: РАН; ИНИОН; Центр научно-информационных исследований глобальных и региональных проблем. С.163–164, 165, 167–168, 179–180.

Зиненко И., Говорова Н., Смирнов А. Приватизации расширили горизонты//Газета. 5 февраля 2010 г.

Зыкова Т. Госпродажа//Российская газета. 29 июля 2010 г.

- Задача стоит так: реализовать побольше акций и по более высокой цене (интервью А. Казьмина)//Коммерсантъ. 31 января 2007 г.
...и допэмиссии акций//Ведомости. 1.10.2012 г.
Известия. 9.03.2010 г.
Интервью министра финансов РФ А. Силуанова//Известия. 7.03.2012 г.
Интерфакс-АФИ. Фондовая биржа оценила себя к IPO//Коммерсантъ. 26 марта 2012 г.
Информация Минэкономразвития России по данным реестра федерального имущества на 17 февраля 2012 г.
Каплан Б. (2012). Миф о рациональном избирателе. Почему демократии выбирают плохую политику. М.: ИРИСЭН-Мысль.
Кенэ Ф. (1960) [1774]. Избранные экономические произведения. М.: Соцэкгиз.
Кимлика У. (2010). Современная политическая философия: введение/Пер. с англ. С. Моисеева. М.: Изд. дом ГУ ВШЭ, 2010.
Климова С. (2007). Обыденные смыслы базовых понятий социально-политического лексикона//Социальная реальность. №1. С. 49–78.
Ключевые проблемы повышения эффективности управления федеральной собственностью и основные направления дивидендной политики Российской Федерации//Вестник Минимущества России. 2003. №4. С. 6, 8, 12.
Кокорев Д.А., Чиркова Е.В. (2010). «Народные» IPO на растущих рынках капитала//Экономический журнал Высшей школы экономики. Т. 14. №2. С. 139–158.
Кордонский С. (2007). Ресурсное государство. Regnum.
Кошкин В.И., Тихомиров А.А. (2004). Проблемы реформирования государственного сектора экономики Туркменистана//Управление собственностью. №1.
Кун Т. (2003). Структура научных революций. М.: АСТ.
Левин М., Левина Е., Покатович Е. (2011). Лекции по экономике коррупции. М.: Изд. дом Высшей школы экономики.
Маклин А. (2002). Экономическая и политическая науки//Панорама экономической мысли конца XX столетия. Т. 2. С. 928–954.
Малган Дж. (2011). Искусство государственной стратегии. М.: Изд-во Института Гайдара.
Малкиел Бертон (2006). Десять главных правил для начинающего инвестора/Пер. с англ. М.: Альпина Бизнес Букс. С. 99.
Мальгинов Г.Н., Радыгин А.Д. (2007). Смешанная собственность в корпоративном секторе: эволюция, управление, регулирование. М.: ИЭПП.
Материал Минэкономразвития РФ «Управление федеральным имуществом», 2013.
Материалы к заседанию Правительства Российской Федерации по вопросу «Об итогах приватизации государственного имущества в 2001 г. и о программе приватизации в 2002 г.».
Материалы к заседанию Правительства РФ 17 марта 2005 г. «О мерах по повышению эффективности управления федеральной собственностью».
Мау В. (1999). Экономическая реформа сквозь призму Конституции и политики. М.: Ad Marginem.
Медведев Д. При приватизации госбанков должна быть максимальная отдача в бюджет//РБК. 3.10.2012 г. Горки.

Медведев Ю. (2000). Единая система от информации до контроля // Журнал для акционеров. № 3. С. 3.

Медведев Ю. М. (2003). Итоги деятельности Минимущества России и его территориальных органов за 2002 г. и задачи на 2003 г. // Вестник Минимущества России. № 1. С. 30–31.

Межераянс И., Радыгин А. (2005). Гибель «ЮКОСа» и проблемы защиты прав собственности. Продажа ОАО «Юганскнефтегаз»: некоторые правовые аспекты // Российская экономика в 2004 г. Тенденции и перспективы. Вып. 26. М.: ИЭПП.

Мельников О. В., Жерносок Н. К. (2004). О реализации Концепции управления государственным имуществом Республики Беларусь // Управление собственностью. № 5.

Миркин Я. М. (2011). Финансовое будущее России: экстремумы, бумы, системные риски. М.: Geleos Publishing House; Кэпитал Трейд Компани. С. 152.

Мировой финансовый кризис: Исторические параллели и пути выхода / Под ред. Е. Гайдара, В. Мау. М.: Альпина Паблишерз, 2009. С. 12, 19.

Момот М. (2009). Большая распродажа // РБК. № 11. С. 46–51.

Мюллер Д. (2002). Теория общественного выбора // Панорама экономической мысли конца XX столетия. Т. 1. С. 248–303.

Мюллер Д. (2007). Общественный выбор III. М.: «Экономическая школа» ГУ ВШЭ.

Назаров В. Л. (2005). Административная реформа и управление федеральным имуществом // Управление собственностью. № 1. С. 3.

Национальные счета России. 1996–2011 гг.

Независимая газета. 26.11.2007 г.

Нетребя П., Бутрин Д. Приватизации накидывают срок // Коммерсантъ. 18 августа 2008 г. № 145/П (3962).

Нисканен У. (2013). Авторитарная, демократическая и оптимальная формы правления. Фискальные решения и экономические результаты. М.: Изд-во Института Гайдара.

Норт Д., Уоллис Дж., Вайнгаст Б. (2011). Насилие и социальные порядки. Концептуальные рамки для интерпретации письменной истории человечества. М.: Изд-во Института Гайдара.

Нуреев Р. (2005). Теория общественного выбора. М.: ГУ ВШЭ.

О приватизации федерального имущества в 2005 г. Отчет Федерального агентства по управлению федеральным имуществом. М., 2006.

О развитии государственного сектора экономики Российской Федерации в 2000–2011 гг. М.: Госкомстат России (Росстат), 2001–2012 гг.

Об итогах приватизации в Российской Федерации в 2000 г. и задачах на 2001 г. (по материалам, подготовленным к заседанию Правительства РФ 8.02.2001 г.).

Обухова Е., Огородников Е. Московский биржевой тупик // Эксперт. № 36. 10–16 сентября 2012 г.

Оперативные данные Банка России и платежного баланса за ряд лет.

Отчет о выполнении прогнозного плана (программы) приватизации федерального имущества за 2009 г. М., 2010.

Отчет о деятельности ФАУФИ за 2008 г. М., 2009.

Отчет ФАУФИ «О приватизации федерального имущества в 2005 г.». М., 2006.

Отчет ФАУФИ «О приватизации федерального имущества в 2007 г.». М., 2008.

Письмо Министерства имущественных отношений от 6 июня 2002 г. № АБ-2/10099.

Первалов А. Госкорпорация экономического будущего // Парламентская газета. 27.09.2007 г.

Под грифом ДСП может оказаться все, что угодно // Известия. 17.11.2010 г.

Половинкин П.Д., Савченко А.В. (2000). Основы управления государственной собственностью в России: проблемы теории и практики. М. С. 201.

Попов В.В. (2011). Стратегии экономического развития. М.: ГУ ВШЭ. С. 16, 18.

Потапов П.А., Букреев В.В. (2003). Управление унитарными предприятиями: особенности реформирования // Вестник Минимущества России. №1. С. 50.

Предприятия с государственным участием. Институционально-правовые аспекты и экономическая эффективность (2004). Серия «Научные доклады: независимый экономический анализ». М.: Московский общественный научный фонд; Ассоциация исследователей экономики общественного сектора. №155. С. 47.

Приватизация принесет России около 3 трлн руб. за 4 года // РИА РосБизнесКонсалтинг. 07.02.2013.

Проект ТАСИС «Повышение эффективности управления государственными и муниципальными унитарными предприятиями». Материалы к семинару 7.12.2001 г. (предварительный вариант). GBRW, EA-Ratings. Ч. 1. С. 3.

Проект Концепции управления недвижимостью в Российской Федерации // Управление собственностью. 2003. №1. С. 13.

Радыгин А.Д., Энтов Р.М. (2001). Корпоративное управление и защита прав собственности: эмпирический анализ и актуальные направления реформ. М.: ИЭПП.

Радыгин А., Энтов Р., Апевалова Е., Швецов П. (2008). Рыночная дисциплина и контракты: теория, эмпирический анализ, право. М.: ИЭПП.

Радыгин А., Энтов Р., Шмелева Н. (2002). Проблемы слияний и поглощений в корпоративном секторе. М.: ИЭПП.

Радыгин А.Д. (1994). Реформа собственности в России: на пути из прошлого в будущее. М.: Республика.

Радыгин А.Д., Энтов Р.М. (1999). Институциональные проблемы развития корпоративного сектора: собственность, контроль, рынок ценных бумаг. М.: ИЭПП.

Регионы России. Социально-экономические показатели. 2006–2011. Стат. сб. М.: Росстат, 2007–2012.

Рейтинг глобальной конкурентоспособности Всемирного экономического форума за ряд лет.

Российская экономика в 1998–2009 гг.. Тенденции и перспективы. Вып. 20–31. М.: ИЭПП, 1999–2010.

Российская экономика в 2010 г. Тенденции и перспективы. Вып. 32. М.: Институт Гайдара, 2011.

Российская экономика в 1998–2011 г. Тенденции и перспективы. Вып. 33. М.: Институт Гайдара, 2012. С. 131–145.

Российский статистический ежегодник. 2001. Стат. сб. М.: Росстат, 2001. С. 313, 343, 481, 491.

Российский статистический ежегодник. 2005. Стат. сб. М.: Росстат, 2006. С. 349, 383, 385.

Российский статистический ежегодник. 2006. Стат. сб. М.: Росстат, 2006. С. 313, 343, 481, 491.

Российский статистический ежегодник. 2011. Стат. сб. М.: Росстат, 2011. С. 347, 385, 521, 531.

Российский статистический ежегодник. 2012. Стат. сб. М.: Росстат, 2012. С. 44, 357, 397, 531, 540.

Руденко П. Биржа переоценила размещение // Коммерсантъ. 13 февраля 2012 г.

Салимова М.Н. (2011). Динамика долгосрочной доходности акций российских компаний/Под науч. рук. А.Е. Абрамова. Магистерская диссертация на экономическом факультете НИУ ВШЭ.

Сапожков О., Бутрин Д. Большая приватизация не ради денег // Коммерсантъ. 25 ноября 2010 г.

Слияния и поглощения в условиях мирового кризиса // Промышленные ведомости. № 3–4. Март-апрель 2009 г.

Смит А. (1962) [1776]. Исследование о природе и причинах богатства народов. М.: Соцэкгиз.

Современные тенденции развития рынка слияний и поглощений (2010)/Науч. ред. А.Д. Радыгин. М.: Изд-во «Дело», АНХ. Глава 4.

Социально-экономическое положение России. Январь 2004 г. М.: Госкомстат РФ. С. 131.

Стародубровский В.Г. (2010). В поисках выхода из кризиса: российская экономика в 2009 г. // Экономическая политика. № 2. С. 134.

Стародубровский В.Г. (2011). Тернистый путь выхода из кризиса: российская экономика в 2010 г. // Экономическая политика. № 2. С. 159.

Статистика СНГ (Статистический бюллетень) (2010). № 2 (473). Январь. М.: Статкомитет СНГ. С. 186, 190, 192.

Статистические бюллетени (Сведения) о ходе приватизации государственных и муниципальных предприятий (объектов) (государственного и муниципального имущества) за январь — декабрь 1997–2012 гг. М.: Госкомстат России (Росстат).

Стеркин Ф., Казьмин Д., Трифионов А. Закрыть схему // Ведомости. 14 июля 2010 г.

Терентьева А. Алмазы за \$ 9 млрд // Ведомости. 4 октября 2010 г.

Товкайло М., Непомнящий А. Отдадут в одни руки // Ведомости. 3 марта 2010 г.

«Транснефть» предупредила // Ведомости. 6 сентября 2010 г. С. 7.

Трансформация отношений собственности: сравнительный анализ российских регионов и общие проблемы становления новой системы прав собственности в России (2001)/Соавт.: Р.М. Энтов, А.Д. Юдин, Г.Н. Мальгинов, Ю.Г. Грицун, В.В. Бондарев, О. Предеина, Г. Свейн, Т. Гудфеллоу. М.: ИЭПП-СЕРРА.

Уильямсон О. (1996). Экономические институты капитализма. Л.: Лениздат.

Уэст Э. (2004). Монополия // Экономическая теория/Под ред. Дж. Итуэллы, М. Милгейта, П. Ньюмена. М.: Инфра-М.

Федоров Г.М., Зверев Ю.М., Корнеев В.С. (1997). Российский эксклав на Балтике: Калининградская область в балтийском экономическом пространстве/Под ред. Г.М. Федорова. Калининград: Калинингр. ун-т. С. 202–203.

Хайек Ф. (2006). Право, законодательство и свобода. М.: Ирисэн.

Хрусталева Н.А. (2007). Привлечение прямых иностранных инвестиций в автомобильную промышленность стран Центральной и Восточной Европы // Управление собственностью. № 2. С. 21–22.

Черноморова Т.В. (2003а). Приватизация в Кыргызстане // Приватизация в России и других странах СНГ: Сб. обзоров/Отв. ред. В. А. Виноградов. М.: РАН; ИНИОН; Центр научно-информационных исследований глобальных и региональных проблем. С. 228.

Черноморова Т.В. (2003б). Узбекистан: Свой путь приватизации // Приватизация в России и других странах СНГ: Сб. обзоров/Отв. ред. В. А. Виноградов. М.: РАН; ИНИОН; Центр научно-информационных исследований глобальных и региональных проблем. С. 207.

Шохин А. Оставьте в покое налоги // Известия. 9.03.2010 г.

Экономика переходного периода (1998). Очерки экономической политики посткоммунистической России 1991–1997. М.: ИЭПП. Главы 12 и 13.

Экономика переходного периода: Очерки экономической политики посткоммунистической России 1998–2002 (2003). М.: ИЭПП. Главы 10 и 11.

Юзбашев В. «Ростехнологии» — для машиностроения // Независимая газета. 26.11.2007 г.

Юм Д. (1966) [1739]. Трактат о человеческой природе, или Попытка применить основанный на опыте метод рассуждения к моральным предметам. Соч. в 2 т. Т. 1. М.: Мысль.

Abrams B., Iossifov P. (2006). Does the Fed Contribute to a Political Business Cycle? // Public Choice. Vol. 129. P. 249–262.

Acemoglu D. (2003). Why Not a Political Coase Theorem? // Journal of Comparative Economics. Vol. 31. P. 620–652.

Acemoglu D. (2007). Modeling Inefficient Institutions. In: Advances in Economic Theory. Proceedings World Congress 2005. Cambridge University Press. P. 341–380.

Acemoglu D. (2009). Introduction to Modern Economic Growth. Princeton University Press.

Acemoglu D., Robinson J. (2006). Economic Origins of Dictatorship and Democracy. Cambridge University Press.

Acemoglu D., Robinson J. (2008). Paths of Economic and Political Development. In: The Oxford Handbook of Political Economy. Oxford University Press.

Acemoglu D., Johnson S., Robinson J. (2004). Institutions as the Fundamental Cause of Long-Run Growth. In: Aghion Ph., Durlauf St. (eds). Handbook of Economic Growth, North Holland.

Acemoglu D., Golosov M., Tsyvinski A. (2006). Markets Versus Governments: Political Economy of Mechanisms, NBER Working Papers 12224. National Bureau of Economic Research, Inc.

Acemoglu D., Golosov M., Tsyvinski A. (2008a). Political Economy of Mechanisms. // Econometrica. Vol. 77.

Acemoglu D., Golosov M., Tsyvinski A. (2008b). Markets versus Governments // Journal of Monetary Economics. Vol. 55. P. 159–189.

Acemoglu D., Johnson S. (2005). Unbundling Institutions // Journal of Political Economy. Vol. 113. P. 949–995.

Acemoglu D., Verdier T. (1998). Property Rights, Corruption and the Allocation of Talent: A General Equilibrium Approach // Economic Journal. Vol. 108. P. 1381–1403.

Acemoglu D., Verdier T. (2000). The Choice between Market Failures and Corruption // American Economic Review. American Economic Association. Vol. 90 (1). P. 194–211.

Act of 30 August 1996 On Commercialization and Privatization. Art. 1. P. 2.

Afonso A., Furceri D. (2010). Government Size, Composition, Volatility and Economic Growth // European Journal of Political Economy. Vol. 26. P. 517–532.

- Aggarwal R., Leal R., Hernandez F.* (1993). The Aftermarket Performance of Initial Public Offerings in Latin America//Financial Management. Vol.22. P.42–53.
- Aghion P., Blanchard O.* (1994). On the Speed of Transition in Central Europe//NBER Macroeconomics Annual. P.283–320.
- Aghion P., Holden R.* (2011). Incomplete Contracts and the Theory of the Firm: What Have We Learned Over the Past 25 Years?//Journal of Economic Perspectives. Vol.25. P.181–197.
- Aivazian V.A., Ge Y., Qiu J.* (2005). The Impact of Leverage on Firm Investment: Canadian Evidence//Journal of Corporate Finance. Vol.11. P.277–291.
- Akerlof G., Romer P.* (1993). Looting: The Economic Underworld of Bankruptcy for Profit//Brookings Papers on Economic Activity. Vol.2. P.1–60.
- Alcazar L., Abdala M., Shirley M.* (2002). The Buenos Aires Water Concession. In: Shirley M. (ed.). Thirsting for Efficiency: The Economics and Politics of Urban Water System Reform. Amsterdam: Pergamon.
- Alesina A., Tabellini G.* (2007). Bureaucrats or Politicians?//American Economic Review. Vol.97. P.169–179.
- Alesina A., Tabellini G.* (2008). Bureaucrats or Politicians? II//Journal of Public Economics. Vol.92. P.426–447.
- Alesina A., Rosenthal H.* (1995). Partisan Politics, Divided Government, and Economy. Cambridge University Press.
- Alesina A., Cohen G., Roubini N.* (1992). Macroeconomic Policy and Elections in OECD Democracies//Economics and Politics. Vol.4. P.1–30.
- Alesina A., Roubini N., Cohen G.* (1997). Political Cycles and the Macroeconomy. MIT Press.
- Alesina A., Ardagna S., Nicoletti G., Schiantarelli F.* (2005). Regulation and Investment//Journal of European Economic Association. Vol.3. P.791–825.
- Alexandre H., Charreaux G.* (2004). L'efficacité des privatisations françaises: une vision dynamique à travers la théorie de la gouvernance//Revue Économique. Vol.55 (4). P.791–821.
- Altshuler A.* (1997). Bureaucratic Innovation, Democratic Accountability, and Political Incentives. In: Innovation in American Government: Challenges, Opportunities, and Dilemmas. Brookings Institution.
- Angelopoulos K., Philippopoulos A., Vassilatos V.* (2009). The Social Cost of Rent-seeking in Europe//European Journal of Political Economy. Vol.25. P.280–299.
- Armstrong S.* Voucher Privatization in the Czech Republic Senior Thesis 5/13/02.
- Arrow K.* (1963). Social Choice and Individual Values. 2-nd ed. Yale University Press.
- Arrow K.* (1971). Political and Economic Evaluation of Social Effects and Externalities. In: Frontiers of Quantitative Economics. North Holland Publ.
- Arrow K.* (2008). Questions about a Paradox. In: The Oxford Handbook of Political Economy. Oxford University Press.
- Artana D., Navajas F., Urbiztondo S.* (2000). Governance and Regulation in Argentina. In: Savedoff W., Spiller P. (eds). Spilled Water. Washington, D.C.: IDB Press.
- Atkinson G., Hamilton K.* (2003). Savings, Growth and the Resource Curse Hypothesis//World Development. Vol.31. P.1793–1807.
- Aussenegg W., Jelic R.* (2006). Operating Performance of Newly Privatized Firms in Central European Transition Economies. September.

- Aziz G., Leruth L.* (1999). Cyclical Effect of the Composition of Government Purchases. International Monetary Fund and University of Liege.
- Bailey E.* (2010). Air-Transportation Deregulation. In: Better Living Through Economics. Harvard University Press.
- Bailey M.* (1994). Lindahl Mechanisms and Free Riders//Public Choice. Vol. 80. P. 35–39.
- Bailey M.* (1997). The Demand-Revealing Process: To Distribute the Surplus//Public Choice. Vol. 91. P. 107–126.
- Bala J.J.* (1995). The Impact of Privatisation on Distributional Equity in Nigeria. In: Privatisation and Equity. Ed. V. V. Ramanadham. London: Routledge.
- Baland J.-M., Moene K., Robinson J.* (2010). Governance and Development. In: Handbook of Development Economics. Elsevier.
- Balcerowicz L.* (1995). Socialism, Capitalism, Transformation, Budapest, Central European University Press.
- Balcerowicz L.* (2005). Privatization in the Post-Communist Countries: Some Observations. PB Report. P. 36–39.
- Baldwin R.E., Francois J.F., Portes R.* (1997). The Costs and Benefits of Eastern Enlargement: The Impact on the EU and Central Europe//Economic Policy. Vol. 12 (24). P. 125–176.
- Baltic Guidance on the Governance of Government-owned Enterprises. Baltic Institute of Corporate Governance. 2010.
- Banerjee A.* (1997). A Theory of Misgovernance//Quarterly Journal of Economics. Vol. CXII. P. 1289–1332.
- Barboza D., Wines M.* (2009). Mining Giant Scraps China Deal. New York Times. Jun. 6.
- Barnett S.* (2000). Evidence on the Fiscal and Macroeconomic Impact of Privatization. IMF working paper 130.
- Baron D., Myerson R.* (1982). Regulating a Monopolist with Unknown Costs//Econometrica. Vol. 50. P. 9121–930.
- Barro R.* (1996). Determinants of Economic Growth: a Cross-Country Empirical Study. NBER Working Paper 5698.
- Barro R.* (2009). Government Spending Is No Free Lunch//Wall Street Journal. 22.01.
- Barro R., Sala-i-Martin X.* (2003). Economic Growth. 2-nd ed. MIT Press.
- Battaglini M., Coate S.* (2007). Inefficiency in Legislative Policymaking: A Dynamic Analysis//American Economic Review. Vol. 97. P. 118–149.
- Baumol W.* (2002). The Free-Market Innovation Machine: Analyzing the Growth Miracle of Capitalism. Princeton University Press.
- Beck T., Demirguc-Kunt A., Levine R.* (2005). SME's, Growth and Poverty. NBER Working Paper 11224.
- Becker G.* (1968). Crime and Punishment. An Economic Approach//Journal of Political Economy. Vol. 76. P. 169–217.
- Becker G.* (1974). A Theory of Social Interactions//Journal of Political Economy. Vol. 82. P. 1063–1093.
- Becker G.* (1994). To Root Out Corruption Boot Out Big Government//Business Week. 31.01.1994.
- Becker E., Sloan F.A.* (1985). Hospital ownership and preference//Economic Inquiry. Vol. 23 (1). P. 21–36.

- Bennett J., Estrin S., Maw J.* (2005). Why Did Transition Economies Choose Mass Privatization?//Journal of the European Economic Association. Vol. 3 (2-3). P. 567–575.
- Bennett J., Estrin S., Urga G.* (2007). Privatization Methods and Economic Growth in Transition Economies, Forthcoming in Economics of Transition.
- Bennett J., Maw J.* (2003). Privatization, Partial State Ownership, and Competition//Journal of Comparative Economics. Vol. 31 (1). P. 58–74.
- Bennett J., Estrin S., Maw J.* (2005). The Choice of Privatization Method in a Transition Economy When Insiders Control a Firm//European Journal of Political Economy. Vol. 23. P. 806–819.
- Bergh A., Henrekson M.* (2011). Government Size and Growth: A Survey and Interpretation of the Evidence//Journal of Economic Surveys. Vol. 25. P. 872–897.
- Bergh A., Henrekson M.* (2011). Government Size and Growth: A Survey and Interpretation of the Evidence//Journal of Economic Surveys. Vol. 25. P. 872–897.
- Berkowitz D., De Jong D. N.* (2001). Policy Reform and Growth in Post-Soviet Russia//European Economic Review. Vol. 47(2). P. 337–352.
- Berger A., Clarke G., Cull R., Klapper L., Udell L.* (2005). Corporate Governance and Bank Performance//Journal of Banking and Finance. Vol. 29. P. 2179–2221.
- Berkowitz D., De Jong D. N.* (2001). Policy Reform and Growth in Post-Soviet Russia//European Economic Review. Vol. 47 (2). P. 337–352.
- Berne M., Pogorel G.* (2004). Privatization Experiences in France, CESifo Working Paper Series 1195, CESifo Group Munich.
- Bertay A. C., Demirguc-Kunt A., Huizinga H.* Bank ownership and credit over the business cycle: is lending by state banks less procyclical? June 20, 2012. European Banking Center Discussion Paper. No. 2012–013, ISSN 0924–7815, 23.
- Besley T.* (1993). Property Rights and Investment Incentives: Theory and Micro-Evidence from Ghana. W. Wilson School Papers 170.
- Besley T.* (2006). Principled Agents? The Political Economy of Good Government. Oxford University Press.
- Besley T.* (2011). Pathologies of the State//Journal of Economic Behavior and Organization. Vol. 80. P. 339–350.
- Bevan A., Estrin S., Schaffer M.* (1999). Determinants of Enterprise Performance during Transition. Centre for Economic Reform and Transformation Working Paper 99/03.
- Bhagwati J.* (1982). Directly Unproductive Profit-Seeking (DUP) Activities//Journal of Political Economy. Vol. 90. P. 988–1002.
- Bhavnani R.* (2012). Using Asset Disclosures to Study Politicians Rents: An Application to India. Working Paper.
- Blinder A. S.* (1987). Hard Heads, Soft Hearts: Tough-Minded Economics for a Just Society, Addison-Wesley.
- Biais B., Perotti E.* (2002). Machiavellian Privatization//American Economic Review. Vol. 92 (1). P. 240–258.
- Billett M., Mauer D.* (2000). Diversification and the value of internal capital markets: The case of tracking stock//Journal of Banking & Finance. Vol. 24. P. 1457–1490.
- Birdsall N., Nellis J.* (2003). Winners and Losers: Assessing the Distributional Impact of Privatization//World Development. Vol. 31 (10). P. 1617–1633.

- Birdsall N., Nellis J.* (2005). *Reality Check: The Distributional Impact of Privatization in Developing Countries*. Washington, DC: Center for Global Development.
- Bishop M., Kay J.* (1988). *Does Privatisation Work? Lessons from the UK*. London: Centre for Business Strategy, London Business School.
- Bizaguet A.* (1988). *Le secteur publique et les privatisations*. Paris: PUF. P.75.
- Blanchard O., Dornbusch R., Krugman P., Layard R., Summers L.* (1991). *Reform in Eastern Europe*. Cambridge, MA: MIT Press.
- Blanchard O., Kremer M.* (1997). *Disorganization*// *The Quarterly Journal of Economics*. Vol.112 (4). November. P.1091–1126.
- Blankart C.* (2000). *The Process of Government Centralization: A Constitutional View*// *Constitutional Political Economy*. Vol.11. P.27–39.
- Blinder A.S.* (1987). *Hard Heads, Soft Hearts: Tough-Minded Economics for a Just Society*. Reading, Mass.: Addison-Wesley.
- Boardman A., Laurin C., Vining A.* (2000). *Privatization in Canada: Operating, Financial and Stock Price Performance with International Comparisons*. University of British Columbia.
- Boardman A., Laurin C.* (2000). *Factors Affecting the Stock Price Performance of Share Issued Privatizations*// *Applied Economics*. Vol. 32. P.1451–1465.
- Boardman A.E., Laurin C., Vining A.R.* (2003). *Privatization in Canada: Operating and stock price performance with international comparisons*// *Canadian Journal of Administrative Sciences*. June 2002.
- Boardman A.E., Vining A.R.* (1989). *Ownership and Performance in Competitive Environments: a Comparison of the Performance of Private, Mixed and State-Owned Enterprises*// *Journal of Law and Economics*. Vol.32. P.1–33.
- Boardman A.E., Vining A.R.* (1992). *Ownership versus Competition: Efficiency in Public Enterprise*// *Public Choice*. Springer. Vol.73 (20). March. P.205–239.
- Boeker P.H.* (1993). *Latin America's Turnaround — Privatization, Foreign Investment, and Growth*, International Center for Economic Growth and Institute of the Americas, Press, San Francisco, California.
- Boettke P., Coyne C., Leeson P.* (2007). *Saving Government Failure Theory from Itself: Recasting Political Economy from an Austrian Perspective*// *Constitutional Political Economy*. Vol.18. P.127–143.
- Bolton P., Dewatripont M.* (1995). *The time and budget constraints of the firm*// *European Economic Review*. Vol.39 (3-4). April. P.691–699.
- Bonin J.P., Wachtel P.* (2003). *Financial Sector Development in Transition Economies: Lessons from the First Decade*// *Financial Markets, Institutions and Instruments*. Vol.12 (1). P.1–66.
- Bonin J., Wachtel P., Hasan P.* (2005). *Privatization matters: Bank efficiency in transition countries*// *Journal of Banking and Finance*. Vol.29. No. 8. P.2155–2178.
- Bonnet C., Dubois P., Martimort D., Straub S.* (2006). *Empirical Evidence on Satisfaction with Privatization in Latin America: Welfare Effects and Beliefs*. Working Paper, IDEI, Toulouse, October.
- Borcherding T., Pommerehne W., Schneider F.* (1982). *Comparing the Efficiency of Private and Public Production: The Evidence from Five Countries*// *Zeitschrift fur Nationaloekonomie*. Band 89. S.127–156.

- Borisova G., Brockman P., Salas J., Zagorchev A.* (2012). Government Ownership and Corporate Governance: Evidence from the EU // *Journal of Banking and Finance*. Vol. 36. P. 2917–2934.
- Bortolotti B., Faccio M.* (2004). Reluctant Privatization. EGGI Working Paper. No. 4.
- Bortolotti B., Fantini M., Siniscalco D.* (2001). Privatization Around the World: New Evidence from Panel Data, CESifo Working Paper Series 600, CESifo Group Munich.
- Bortolotti B., de Jong F., Nicodano G., Schindele I.* (2004). Privatization and Stock Market Liquidity, SIFR Research Report Series 23, Swedish Institute for Financial Research.
- Bortolotti B., Milella V.* (2008). Privatization in Western Europe. Stylized Facts, Outcomes and Open Issues. In: *Privatization: Successes and Failures*. Ed. by G. Roland Columbia University Press.
- Bortolotti B., Pinotti P.* (2003). The Political Economy of Privatization // *Fondazione Eni Enrico Mattei Working Paper*. No. 45.
- Bortolotti B., Siniscalco D.* (2004). The Challenges of Privatization: An International Analysis. Oxford University Press – VIII.
- Boubakri N., Cosset J.* (1998). The Financial and Operating Performance of Newly Privatized Firms: Evidence from Developing Countries // *Journal of Finance*. Vol. 53. P. 1081–1110.
- Boubakri N., Cosset J.* (2002). Does Privatization Meet the Expectations? Evidence from African Countries // *Journal of African Economies*. P. 111–140.
- Boubakri N., Cosset J., Guedhami O.* (2004). Postprivatization Corporate Governance: The Role of Ownership Structure and Investor Protection // *Journal of Financial Economics*. Vol. 62.
- Boubakri N., Cosset J., Guedhami O.* (2005). Liberalization, corporate governance and the performance of privatized firms in developing countries // *Journal of Corporate Finance*. No. 11 (5). P. 767–790.
- Bowles S., Polania-Reyes S.* (2012). Economic Incentives and Social Preferences: Substitutes or Complements? // *Journal of Economic Literature*. Vol. 50. P. 388–425.
- Bowman W.* (2006). Should Donors Care about Overhead Costs? Do They Care? // *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*. Vol. 35. P. 288–310.
- Boycko M., Shleifer A., Vishny R.* (1995). *Privatizing Russia*. Cambridge, MA: MIT Press.
- Boycko M., Shleifer A., Vishny R.* (1996). A Theory of Privatization // *Economic Journal*. Vol. 106. P. 309–319.
- Bozeman B.* (2002). Public-Value Failure: When Efficient Markets May Not Do // *Public Administration Review*. Vol. 62.
- Brady G.* (2002). American Applications // *Government Failure*. P. 83–128.
- Brainard S., Verdier T.* (1997). The Political Economy of Declining Industries: Senescent Industry Collapse Revisited // *Journal of International Economics*. Vol. 42. P. 221–237.
- Bruggink T. H.* (1982). Public versus Private Enterprise in the Municipal Water Industry: A Comparison of Operating Costs // *Quarterly Review of Economics and Business*. Vol. 22 (1). P. 111–125.
- Buchanan J.* (1954). Social Choice, Democracy, and Free Markets // *Journal of Political Economy*. Vol. 62. P. 114–123.
- Buchanan J.* (2008). Politics and Scientific Enquiry: Retrospective on a Half-century. In: *The Oxford Handbook of Political Economy*. Oxford University Press.
- Bureau of Economic, Energy and Business Affairs. 2010. Investment Climate Statement – Estonia, March 2010.

- Bulow J., Klemperer P.* (2012). Regulated Prices, Rent-Seeking, and Consumer Surplus//Journal of Political Economy. Vol.120. P.160–186.
- Cabello R., Shiguiyama D.* (1998). Peru's privatization program, 1990–96. In: Lieberman I. W., Kirkness C. D. (eds). Privatization and Emerging Equity Markets, Washington: World Bank and Flemings.
- Cardoso E., Helwege A.* (1992). Latin America's Economy. MIT Press.
- Carmignani F., Colombo E., Tirelli P.* (2011). Macroeconomic Risk and the (De) stabilizing Role of Government Size//European Journal of Political Economy. Vol.27. P.781–790.
- Carrol K.* (1990). Bureau Competition and Efficiency//Journal of Economic Behavior and Organization. Vol.13. P.21–40.
- Caselli F., Morelli M.* (2004). Bad Politicians//Journal of Public Economics. Vol.88. P.759–782.
- Cavazzuti F.* (1996). Privatizzazioni imprenditori e mercati. Bologna: il Mulino.
- Caves D., Christensen L.* (1980). The Relative Efficiency of Public and Private Firms in a Competitive Environment: The Case of Canadian Railroads//Journal of Political Economy. Vol. 88. P.958–976.
- Caves R.* (1990). Lessons from Privatization in Britain: State Enterprise Behavior, Public Choice, and Corporate Governance//Journal of Economic Behavior and Organization. Vol.13. P.145–169.
- Chan K., Wang J., Wei J.* (2004). Under-pricing and long-term performance of IPOs in China//Journal of Corporate Finance. Vol.10. P.409–430.
- Chatterjee S., Podder N.* (1998). Sharing the National Cake In Post Reform New Zealand: Income Inequality Trends In Terms of Income Sources. Paper prepared for presentation at the Annual Conference of New Zealand Association of Economists, Government Buildings, Wellington.
- Cheikbossian G.* (2008). Heterogeneous Groups and Rent-Seeking for Public Goods//European Journal of Political Economy. Vol. 24. P.133–150.
- Chen H., Ritter J.* (2000). The seven percent solution//Journal of Finance. Vol. 55. P.1105–1131.
- Chiesa G., Nicodano G.* (2003). Privatization and financial market development: the oretical issues. FEEM Note di Lavoro, 1.
- Chiri S., Panetta F.* (1994). Privatizzare: com e? Spunti da una ricognizione comparata dei casi inglese e francese. In: Il mercato della proprieta e del controllo delle imprese: aspetti teorici ed istituzionali, Contributi di Analisi Economica, Rome: Banca d'Italia.
- Choi S., Lee I., Megginson W.* (2010). Do privatization IPOs outperform in long-run? Financial Management. Spring 2010. P.153–185.
- Chong A., Galdo V.* (2002). Streamlining and privatization price in the telecommunications industry. Working paper, Inter-American Development Bank, Washington.
- Chong A., Lopez-de-Silanes F.* (2002). Privatization and labor force restructuring around the world. Working paper, Yale University.
- Cingano F., Pinotti P.* (2009). Politicians at Work: The Private Returns and Social Costs of Political Connections. Bank of Italy Working Paper. No. 709.
- Claessens S., Peters R. -Jr.* (1997). State Economic Performance and Soft Budget Constraints: The Case of Bulgaria//Economics of Transition. Vol. 5. P.305–322.
- Clarke E.* (1971). Multipart Pricing of Public Goods//Public Choice. Vol.11. P.17–33.

Clarke G.R.G., Cull R., Shirley M.M. Bank privatization in developing countries: A summary of lessons and findings//Journal of Banking & Finance. 2005. Vol.29. 8–9 Spec. Iss. P.1905–1930. <http://www20.tok2.com/home/oohamak/asai/4.pdf>

Clarke T., Pitelis C. (1993). Introduction: the political economy of privatization. In: The political economy of privatization. Clarke T., Pitelis (eds). London: Routledge. P.1–28.

Clifton J., Comín F., Díaz-Fuentes D. (2003). Privatization in the European Union: Public Enterprise and Integration, Dordrecht/Boston: Kluwer.

Clifton J., Comín F., Díaz-Fuentes D. (2006). Privatization in the European Union: Ideological, pragmatic, inevitable?//Journal of European Public Policy. Vol.13. No. 5. P.736–756.

Coase R. (1974). The Lighthouse in Economics//Journal of Law and Economics. Vol.17. P.357–376.

Coase R. (1992). The Institutional Structure of Production//American Economic Review. Vol.82. P.713–719.

Coffee J.C. (1996). Institutional Investors in Transitional Economies: Lessons from the Czech Experience. In: Frydman R., Gray C., Rapaczynski A. (eds). Corporate governance in Central Europe and Russia. Vol.1. Banks, Funds, and Foreign Investors. Budapest, CEU Press. P.111–186.

Coffee J.C.-Jr. (1994). Investment Privatization Funds: The Czech Experience. Corporate Governance in Central Europe and Russia, A Joint Conference of the World Bank and Central European University Privatization Project. 15–16 December. Washington, DC.

Comín F., Díaz-Fuentes D. (2004). La Empresa Publica en Europa, Madrid: Sintesis.

Company Code of September 15, 2000 (Poland).

Cornelli F., Li D.D. (1997). Large Shareholders, Private Benefits of Control, and Optimal Schemes of Privatization//RAND Journal of Economics. Vol.28 (4). P.585–604.

Cragg M.I., I.J.Alexander Dyck (1999). Management Control and Privatization in the United Kingdom//RAND Journal of Economics, The RAND Corporation. Vol.30 (3). P.475–497. Autumn.

Crain M., Zardkoohi A. (1978). A Test of Property – Rights Theory of the Firm: Water Utilities in the United States//Journal of Law and Economics. Vol.21. P.395–408.

Crandall R. (2002). The Futility of Steel Trade Protection. Criterion Economics.

Cramer J.J. (2009). Defending Tim Geithner//New York Magazine. February 12.

Cubbin J., Domberger S., Meadowcroft S. (1987). Competitive tendering and refuse collection: identifying the source of efficiency gains//Fiscal Studies. Vol.8. No.3. P.49–58.

Cull R., Matesova J., Shirley M. (2002). Ownership and the temptation to loot: evidence from privatized firms in the Czech Republic//Journal of Comparative Economics. Vol.30 (1). P.1–24.

Curry R., Wade L. (1968). A Theory of Political Exchange. Prentice Hall.

D'Souza J., Megginson W. (1999). The Financial and Operating Performance of Newly Privatized Firms in the 1990s//Journal of Finance. Vol.54. P.1397–1438.

D'Souza J., Megginson W., Nash R. (2005). Effect of Institutional and Firm-Specific Characteristics on Post-privatization Performance: Evidence from Developing Countries//Journal of Corporate Finance. Vol.11. P.747–766.

D'Souza J., Nash R., Megginson L. (2001). Determinants of performance improvement in newly-privatized firms: does restructuring and corporate governance matter? Working paper. University of Oklahoma, Norman.

- Danielova A. N.* (2008). Tracking Stocks or Spin-Off? Determinants of Choice // *Financial Management*. Spring. P. 125–139.
- Davies D.* (1977). Property Rights and Economic Efficiency: The Australian Airlines Revisited // *Journal of Law and Economics*. Vol. 20. P. 223–226.
- Davies D.* (1981). Property Rights and Economic Behavior in Private and Government Enterprises: The Case of Australia's Banking System // *Research in Law and Economics*. Vol. 3. P. 111–142.
- De Alessi L.* (1977). Ownership and Peak – Load Pricing in the Electric Power Industry // *Quarterly Review of Economics and Business*. Vol. 17. Winter. P. 7–26.
- De Tocqueville A.* (1945). *Democracy in America*. Vintage.
- Dekel E., Jackson M., Wolinsky A.* (2009). Vote Buying: Legislatures and Lobbying // *Quarterly Journal of Political Science*. Vol. 4. P. 103–128.
- Deutsche Bank Research (DBR) «What can Europe learn from US REITs». 8.11.2006.
- Devarajan S., Swaroop V., Zou H. -F.* (1996). The Composition of Public Expenditure and Economic Growth // *Journal of Monetary Economics*. Vol. 37. P. 313–344.
- Dewatripont M., Jewitt I., Tirole J.* (1999). The Economics of Career Concerns. Part I // *Review of Economic Studies*. Vol. 66. P. 183–198.
- Dewatripont M., Maskin E., Roland G.* (2000). Soft Budget Constraints and Transition. In: *Planning, Shortage and Transformation* / Maskin E., Simonovitz A. (ed.). Cambridge: MIT Press.
- Dewatripont M., Roland G.* (1992a). Economic Reform and Dynamic Political Constraints // *Review of Economic Studies*. Vol. 59 (4). P. 703–730.
- Dewatripont M., Roland G.* (1992b). The Virtues of Gradualism and the Legitimacy in the Transition to a Market Economy // *Economic Journal*. Vol. 102 (411). P. 291–300.
- Dewatripont M., Roland G.* (1995). The Design of Reform Packages Under Uncertainty // *American Economic Review*. Vol. 85 (5). P. 1207–1223.
- Dewenter K., Malatesta P.H.* (1997). Public Offerings of State-owned and Privately-owned Enterprises: An International Comparison // *Journal of Finance*. Vol. 52. P. 1659–1679.
- Dewenter K., Malatesta P.H.* (2001). State-Owned and Privately-owned Firms: Empirical Analysis of Profitability, Leverage and Labour Intensity // *American Economic Review*. Vol. 91. P. 320–334.
- Di Tella R., Galiani S., Schargrodsky E.* (2008). Reality versus Propaganda in the Formation of Beliefs about Privatization, NBER Working Papers 14483, National Bureau of Economic Research, Inc.
- Dinc I.* (2005). Politicians and Banks: Political Influences on Government-owned Banks in Emerging Markets // *Journal of Financial Economics*. Vol. 77. P. 453–479.
- Ditkoff S., Colby S.* (2009). Galvanizing Philanthropy // *Harvard Business Review*. November.
- Djankov S.* (1999). The Enterprise Isolation Program in Romania // *Journal of Comparative Economics*. Vol. 27. P. 281–293.
- Djankov S., Murrell P.* (2002). Enterprise Restructuring in Transition: A Quantitative Survey // *Journal of Economic Literature*. Vol. XL (September). P. 739–792.
- Djankov S., Kreacic V.-G.* (1998). Restructuring of Manufacturing Firms in Georgia: Four Case Studies and a Survey, ECSPF Occasional Papers Series 1. Washington, DC: World Bank.
- Domberger S., Jensen I.* (1997). Contracting out by the public sector: Theory, evidence, prospects // *Oxford Review of Economic Policy*. Vol. 13 (4). P. 67–78.

- Domberger S., Meadowcroft S., Thompson D.* (1986). Competitive tendering and efficiency: the case of refuse collection // *Fiscal Studies*. Vol. 7. No. 4. P. 69–89.
- Domberger S., Meadowcroft S., Thompson D.* (1987). The impact of competitive tendering on the costs of hospital domestic services // *Fiscal Studies*. Vol. 8. No. 4. P. 39–54.
- Doppelhofer G., Miller R., Sala-i-Martin X.* (2004). Determinants of Long-Term Growth: a Bayesian Averaging of Classical Estimates Approach // *American Economic Review*. Vol. 94. P. 813–835.
- Donahue J.* (1989). *Public Ends and Private Means*. Basic Books.
- Downs A.* (1957). *An Economic Theory of Democracy*. Harper.
- Drazen A.* (2000). *Political Economy in Macroeconomics*. Princeton University Press.
- Dumez H., Jeunemaitre A.* (1994). Privatization in France: 1983–1993, in *Social Change in Western Europe. Privatization in Western Europe*. Pinter Publishers.
- Easterly W., Islam R., Stiglitz J.* (2000). Explaining Growth Volatility. World Bank Working Paper 04/13.
- Eckel C., Eckel D., Singal V.* (1997). *Privatization and efficiency: Industry effects of the sale of British Airways* // *Journal of Financial Economics*. Vol. 43. P. 275–298.
- Eggers A., Hainmueller J.* (2009). MPs for Sale? Estimating Returns to Office in Post-War British Politics // *American Political Science Review*. Vol. 103. P. 513–533.
- Epstein J.* 1990. *Conventional Force Reductions: A Dynamic Assessment*. Brookings Institution.
- Estrin S.* (2002). Competition and Corporate Governance in Transition // *Journal of Economic Perspectives*. Vol. 16 (1). P. 101–124.
- Estrin S., Hanousek J., Kočenda E., Svejnar J.* (2009). The Effects of Privatization and Ownership in Transition Economies // *Journal of Economic Literature*. Vol. 47:3. P. 699–728.
- European Bank for Reconstruction and Development (EBRD). *Transition Reports*. (1991–2011).
- Färe R., Grosskopf S., Lovell C.A.K.* (1985). *The Measurement of Efficiency of Production*, Kluwer-Nijhoff.
- Farinola L., Megginson W.L.* Leviathan as Shareholder: the Value of Governments' Stakes. PB Report 2006. P. 25–30.
- Farrel J.* (1987). Information and the Coase Theorem // *Journal of Economic Perspectives*. Vol. 1. P. 113–129.
- Feigenbaum H., Henig J., Hamnett C.* (1998). *Shrinking the State: the Political underpinnings of Privatisation*. Cambridge; Cambridge University Press.
- Feng F., Sun Q., Tong W.* (2004). Do Government-Linked Companies Necessarily Underperform? // *Journal of Banking and Finance*. Vol. 28 (10). P. 2461–2492.
- Finger J., Hall H., Nelson D.* (1982). The Political Economy of Administered Protection // *American Economic Review*. Vol. 72. P. 452–466.
- Ficcio M.* (2006). Politically Connected Firms // *American Economic Review*. Vol. 96. P. 369–386.
- Fielding D.* (2000). Social and Economic Determinants of English Voter Choice in 1997 General Election // *Public Choice*. Vol. 102. P. 271–295.
- Figlio D., Kenny L.* (2009). Public Sector Performance Measurement and Stakeholder Support // *Journal of Public Economics*. Vol. 93. P. 1069–1077.

Finsinger J., Hammond E., Tapp J. (1985). Insurance: Competition or Regulation. Institute for Fiscal Studies.

Fisman R., Schulz F., Vig V. (2012). Private Returns to Public Office. NBER Working Paper 18095.

Fluck Zs., Kose J., Ravid S.A. (2007). Privatization as an agency problem: Auctions versus private negotiations//Journal of Banking & Finance. No. 31. P.2730–2750.

Folster S., Henrekson M. (1999). Growth and the Public Sector: A Critique of the Critics//European Journal of Political Economy. Vol.15. P.337–358.

Folster S., Henrekson M. (2001). Growth Effects of Government Expenditures and Taxation in Rich Countries//European Economic Review. Vol.17. P.1501–1520.

Forsyth P., Hocking R. (1980). Property Rights and Efficiency in a Regulated Environment: The Case Of Australian Airlines//Economic Record. Vol.56. P.182–185.

Franzese R. (2002). Macroeconomics of Developed Democracies. Cambridge University Press.

Freeman S.F. (2007). Effects of ESOP Adoption and Employee Ownership: Thirty years of Research and Experience, University of Pennsylvania.

Frey T. (2001). Keeping Shop. The Value of the Rule of Law in Warsaw and in Moscow//Assessing the Value of the Law in Transition Economies. University of Michigan Press.

Friedman E., Johnson S., Mitton T. (2003). Propping and Tunneling. NBER Working Paper 9949.

Frisell L. (2009). A Theory of Self-Fulfilling Political Expectations//Journal of Public Economics. Vol.93. P.715–720.

Frydman R., Gray C., Hessel M., Rapaczynski A. (1997). Private Ownership and Corporate Performance: Some Lessons from Transition Economies. World Bank WP26.

Frydman R., Gray C., Hessel M., Rapaczynski A. (1998). When Does Privatization Work? The Impact Of Private Ownership on Corporate Performance in the Transition Economies. New York University Research Paper. No. 98–32.

Frydman R., Gray C.W., Hessel M., Rapaczynski A. (2000). The Limits of Discipline: Ownership and Hard Budget Constraints in the Transition Economies//Economics of Transition. Vol.8 (3). P.577–601.

Frydman R., Phelps E.S., Rapaczynski A., Shleifer A. (1993). Needed Mechanisms of Corporate Governance and Finance in Eastern Europe//Economics of Transition. Vol.1 (2). P.171–207.

Frydman R., Rapaczynski A. (1991). Markets and Institutions in Large Scale Privatization: An Approach to Economic and Social Transformation in Eastern Europe. In: Reforming Central and Eastern European Economics; Initial Results and Challenges/ed. V. Corbo, F. Coricelli, J. Bossak. Washington D. C.: The World Bank.

Frye T., Zhuravskaya E. (2007). Support for Revising Privatization in the Postcommunist World – PB Report. P.38–43.

Galal A., Jones L., Tandon P., Vogelsang I. (1994). Welfare Consequences of Selling Public Enterprises, Oxford University Press.

Galiani S., Gertler P., Shargrodsky E. (2005). Water for Life: The Impact of the Privatization of Water Services on Child Mortality in Argentina//Journal of Political Economy. Vol.113 (1). P.83–120.

Gao X., Ritter J. (2010). The marketing of seasoned equity offering//Journal of Financial Economics. No. 97. P.33–52.

- Gardner G., Kimbrough K.* (1989). The Behavior of U.S. Tariff Rates // *American Economic Review*. Vol. 79. P. 11–18.
- Gavrylyshyn O.* (2007). Fifteen Years of Transformation in the Post-Communist World: Rapid Reformers Outperformed Gradualists. *Cato Development Policy Analysis Series Paper No. 4*. November.
- Genoud C., Varone F.* (2002). Does Privatisation Matter? Liberalization and regulation: the case of European electricity // *Public Management Review*. Vol. 4. Issue 2. P. 231–256.
- Gerardi K., Lehnert A., Sherlund S., Willen P.* (2008). Making Sense of the Subprime Crisis // *Brookings Papers on Economic Activity*. P. 69–145.
- Gibbard A.* (1973). Manipulation of Voting Schemes: A General Result // *Econometrica*. Vol. 41. P. 587–602.
- Gilardi F.* (2002). Policy Credibility and Delegation to Independent Regulatory Agencies: a Comparative Empirical Analysis // *Journal of European Public Policy*. Vol. 9. P. 873–893.
- Glaeser E.L., Scheinkman J.A.* (1996). The Transition to Free Markets: Where to Begin Privatization // *Journal of Comparative Economics*. Vol. 22 (1). P. 23–42.
- Gneezy U., Meier S., Rey-Biel P.* (2011). When and Why Incentives (Don't) Work to Modify Behavior? // *Journal of Economic Perspectives*. Vol. 25. P. 191–210.
- Godoy S., Stiglitz J.* (2006). Growth, Initial Conditions, Law and Speed of Privatization in Transition Countries: 11 Years Later // *NBER Working Paper № 11992*. January.
- Goel R., Nelson M.* (1998). Corruption and Government Size: A Disaggregated Analysis // *Public Choice*. Vol. 97. P. 107–120.
- Goldberg P., Maggi G.* (1999). Protection for Sale: An Empirical Investigation // *American Economic Review*. P. 1135–1155.
- Golubkova K.* (2010). Kazakhstan prepares for major privatizations. // *Reuters*. Mon Jun 21. <http://www.reuters.com/?>
- Gomes A., Jehiel P.* (2005). Dynamic Processes of Social and Economic Interactions: On the Persistence of Inefficiencies // *Journal of Political Economy*. Vol. 113. P. 626–667.
- Gorodnichenko Y., Grygorenko Y.* (2008). Are Oligarchs Productive? Theory and Evidence // *Journal of Comparative Economics*. Vol. 36 (1). P. 17–42.
- Gouret F.* (2007). Privatization and Output Behavior During the Transition: Methods Matter! // *Journal of Comparative Economics*. Vol. 35. P. 3–34.
- Govt queries power charges // *Press*. 1999. July 4.
- Gračanac A.* (2007). Serbian Economy Breakthrough – Sale of 400 Companies // *The Region*. May-June.
- Green J., Laffont J.-J.* (1977). Characterization of Satisfactory Mechanisms for the Revelation of Preferences for Public Goods // *Econometrica*. Vol. 45. P. 427–438.
- Green R., Haskel J.* (2004). Seeking a Premier-League Economy The Role of Privatization, NBER Chapters, in *Seeking a Premier Economy: The Economic Effects of British Economic Reforms, 1980–2000*. P. 63–108 National Bureau of Economic Research, Inc.
- Greif A.* (2006). *Institutions and the Path to the Modern Economy. Lessons from Medieval Trade*. Cambridge University Press.
- Grossman P.* (1987). The Optimal Size of Government // *Public Choice*. Vol. 53. P. 131–147.
- Grossman P.* (1988). Government and Economic Growth: A Nonlinear Relationship // *Public Choice*. Vol. 56. P. 193–200.

Grossman P. (1990). Government and Growth: Cross-Sectional Evidence//Public Choice. Vol.65. P.217–227.

Grossman S., Hart O. (1986). The Costs and Benefits of Ownership: A Theory of Vertical and Lateral Integration//Journal of Political Economy. Vol. 94. P.691–719.

Grossman G., Helpman E. (1994). Protection for Sale//American Economic Review. Vol. 84. P. 833–850.

Grout P. (1997). The economics of the private finance initiative//Oxford Review of Economic Policy. Vol.13 (4). P.53–66.

Groves T. (1973). Incentives in Teams//Econometrica. Vol. 41. P.617–631.

Guasch J.L., Straub S. (2006). Renegotiation of Infrastructure Concessions: An Overview//Annals of Public and Cooperative Economics. Vol.77. No. 4. P.479–493. December 2006. Available at SSRN: <http://ssrn.com/abstract=947939> or <http://dx.doi.org/10.1111/j.1467-8292.2006.00316.x>

Guislain P. (1997). The privatization challenge: A strategic, legal, and institutional analysis of international experience. World Bank (Washington, D. C.).

Gupta N., Ham J., Svejnar J. (2008). Priorities and Sequencing in Privatization: Theory and Evidence from the Czech Republic//European Economic Review. Vol. 52. P.183–208.

Gupta S., de Mello L., Sharan R. (2001). Corruption and Military Spending//European Journal of Political Economy. Vol.17. P.749–778.

Gupta S., Schiller C., Ma H., Thompson E. (2001). Privatization, labor and social safety net//Journal of Economic Surveys. Vol. 15. P.647–669.

Gupta N. (2002). Partial Privatization and Firm Performance//The Journal of Finance. Vol. 60. No. 2. P.987–1015.

Guriev S., Megginson W. (2007). Privatization: What Have We Learned? In: Annual World Bank Conference on Development Economics – Regional: Beyond Transition/ed. F. Boufquignon, B. Pleskovic. Washington, D. C.: World Bank. P.249–296.

Guriev S., Rachinsky A. (2005). The Role of Oligarchs in Russian Capitalism//Journal of Economic Perspectives. Vol.19 (1). P.131–150.

Guthrie S., Hines J. -Jr. (2008). U. S. Defense Contracts during the Tax Expenditure Battles of the 1980s. NBER Working Paper. No. 14146.

Gylfason T. (1998). Privatization, Efficiency and Economic Growth. CEPR Discussion Paper 1844.

Haber S. (2008). Authoritarian Government. In: The Oxford Handbook of Political Economy. Oxford University Press.

Hachette D., Lüders R.J. (1993). Privatization in Chile: An economic appraisal. ICS Press. San Francisco, Calif.

Hallenberg M. (2004). Domestic Budgets in a United Europe: Fiscal Governance from the End of Bretton Woods to EMU. Cornell University Press.

Hanousek J., Kocenda E., Svejnar J. (2007). Origin and Concentration: Corporate Ownership, Control and Performance in Firms after Privatization//Economics of Transition. Vol.15 (1). P.1–31.

Hanousek J., Kocenda E., Svejnar J. (2008). Privatization in Central and Eastern Europe and the Commonwealth of Independent States. In: Privatization: Successes and Failures/Ed. by G. Roland. Columbia University Press.

- Hansen L.P.* (2001). Generalized Method of Moments Estimation: A Time Series Perspective. Chicago (Illinois): University of Chicago. February 20.
- Hansen N.A.* (1997). Privatization, Technology Choice and Aggregate Outcomes//Journal of Public Economics. Vol. 64 (3). P. 425–442.
- Hansson P., Henrekson M.* (1994). A New Framework for Testing the Effect of Government Spending on Growth and Productivity//Public Choice. Vol. 81. P. 381–401.
- Harper J.T.* (2002). The Performance of Privatized Firms in the Czech Republic//Journal of Banking and Finance. Vol. 26. P. 621–649.
- Harris C.* (2003). Private Participation in Infrastructure in Developing Countries: Trends, Impact, and Policy Lessons, World Bank Working Paper No. 5, Washington, DC: World Bank.
- Harriss J., Hunter J., Lewis C.* (1995). Introduction//The New Institutional Economics and Third World Development. Routledge.
- Hart O.* (2003). Incomplete Contracts and Public Ownership: Remarks, and an Application to Public – Private Partnerships//Economic Journal. Vol. 113. P. 69–76.
- Hart O.D., Moore J.* (1988). Incomplete Contracts and Renegotiation//Econometrica. Vol. 56 (4). P. 755–785.
- Hart O., Shleifer A., Vishny R.* (1997). The Proper Scope of Government: Theory and an Application to Prisons//Quarterly Journal of Economics. Vol. 112. P. 1127–1161.
- Haskel J., Szymansky S.* (1992). The Effects of Privatization, Competition and Restructuring on Productivity Growth in U. K. Manufacturing. Queen Mary and Westfield College, Department of Economics. Discussion Paper No. 286. London: Queen Mary and Westfield College. January.
- Havel J.* (2004). Bank privatisation – Critical view of the Czech deal. Politická ekonomie. Č. 1 (in Czech).
- Hayami Y., Godo Y.* (2005). Development Economics. From the Poverty to the Wealth of Nations. 3-rd ed. Oxford University Press.
- Hayek F.* (1997) [1937]. Collected Works Vol. 10 «Socialism and War».
- Heald D.* (1989). The United Kingdom: privatization and its political context. In: Vickers J., Wright V. (eds). The Politics of Privatisation in Western Europe, Ilford: Frank Caros. P. 31–48.
- Heiner R.* (1985). Origin of Predictable Behavior: Further Modeling and Applications//American Economic Review. Vol. 75. P. 391–396.
- Heiner R.* (1988). The Necessity of Imperfect Decisions//Journal of Economic Behavior and Organization. Vol. 12. P. 29–55.
- Hellwig M.* (2009). Market Failure or Government Failure? On the Causes of Financial Crisis. Austrian National Bank.
- Héritier A.* (2002). New Modes of Governance in Europe: Policy-making without Legislating? In: Héritier A. (ed.). Common Goods: Reinventing European and International Governance. Rowman & Littlefield, Langham. P. 185–206.
- High J., Ellig J.* (1988). The Private Supply of Education: Some Historical Evidence. In: The Theory Of Market Failure: A Critical Examination. George Mason University Press.
- Hitch C., McKean R.* (1974). The Economics of Defense in the Nuclear Age. Harvard University Press.
- Holmes T., Schmitz J. -Jr.* (2010). Competition and Productivity: A Review of Evidence//Annual Review of Economics. P. 620–642.

Hoppe E., Schmitz P. (2010). Public Versus Private Ownership: Quantity Contracts and the Allocation of Investment Tasks//Journal of Public Economics. Vol. 94. P.258–268.

Hosseini H. (2001). Uncertainty and Perceptual Problems Causing Government Failures in Less Advanced Nations//Journal of Socio-Economics. Vol. 33. P.263–271.

Huang S. G.H., Song F.M. (2003). The financial and operating performance of China's Newly listed H-firms. Working Paper, University of Hong Kong.

Huang G.H., Song F.M. (2005). The financial and operating performance of China's newly listed H-firms//Pacific-Basin Finance Journal. Vol. 13. P. 53–90.

Hulsink W. (1999). Privatisation and liberalisation in European telecommunications: comparing Britain, the Netherlands and France. Routledge Studies in International Business and the World Economy 14 ISBN 0-415-18003-1. London and New York: Routledge Publishers.

Hurwicz L. (1960). Optimality and Informational Efficiency in Resource Allocation Processes. In: Mathematical Methods in the Social Sciences. Stanford University Press.

Huyghebaert N., Quan Q. (2009). Share issuing in China: Sequencing and its effects on public share allocation and underpricing//Journal of Comparative Economics. No. 37. P.306–320.

Hylland A., Zeckhauser R. (1979). The Impossibility of Bayesian Group Decision-Making with Separate Aggregation of Beliefs and Values//Econometrica. Vol. 47. P.1321–1336.

Ibbotson R. (1975). Price performance of common stock issues//Journal of Financial Economics. Vol.2. P.235–272.

INDEM Foundation (1998). Russia Vs Corruption. Council for Foreign and Defence Policy.

Jelic R., Briston R., Aussenegg W. (2003). The choice of privatization method and the financial performance of newly privatized firms in transition economies.

Johnson S., La Porta R., Lopes-de-Silanes F., Shleifer A. (2000). Tunnelling//American Economic Review. Vol. 90. P.22–27.

Johnson S., McMillan J., Woodruff C. (2002). Property Rights and Finance. NBER Working Paper 8852.

Jones D.C. (2004). Ownership and Participation: A Review of the Empirical Evidence for Transition Economies//Advances in the Economic Analysis of Participatory and Labor managed Firms. Vol. 8. P.171–209.

Jones C. (2005). Applied Welfare Economics. Oxford University Press.

Jones S., Megginson W., Nash R., Netter J. (1999). Share issue privatization as financial means to political and economic ends//Journal of Financial Economics. Vol. 53. P.217–253.

Justesen M. (2008). The Effect of Economic Freedom on Growth Revisited: New Evidence on Causality from a Panel of Countries//European Journal of Political Economy. Vol. 24. P.642–660.

Kaštelan Mrak M., Sokolić D., Vretenar N. (2007). ESOPs in Croatia – some recent Developments and Issues. University of Rijeka.

Katz B.G., Owen J. (1993). Privatization: Choosing the Optimal Time Path//Journal of Comparative Economics. Vol. 17 (4). P.715–736.

Kay J., D.Thompson (1986). Privatisation: A Policy in Search of Rationale//Economic Journal. Vol. 96. P.18–32.

Kikeri S., Nellis J., Shirley M. (1994). Privatization: lessons from market economies//World Bank Research Observer. Vol. 9 (24). P.241–272.

Kikeri S., Phipps V. (2008). Privatization Trends. A Record Year in 2006. World Bank, Washington, DC. <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/11158> License: CC BY 3.0 Unported.

Klein D. (1990). The Voluntary Provision of Public Goods? The Turnpike Companies in Early America//*Economic Inquiry*. Vol. 28. P. 788–812.

Klomp J., De Haan J. (2009). Political Institutions and Economic Volatility//*European Journal of Political Economy*. Vol. 25. P. 311–326.

Knack S., Keefer P. (1995). Institutions and Economic Performance: Cross-Country Tests Using Alternative Institutional Measures//*Economics and Politics*. Vol. 7. P. 207–228.

Knight B. (2004). Parochial Interests and the Centralized Provision of Local Public Goods: Evidence from Congressional Voting on Transportation Projects//*Journal of Public Economics*. Vol. 88. P. 845–866.

Kornai J. (1990). The Road to a Free Economy. Shifting from a Socialist System: The Example of Hungary. New York: W.W.Norton.

Kornai J. (2000). Ten Years after The Road to a Free Economy: the Author's Self-Evaluation. In: Annual World Bank Conference on Development Economics/Ed. B. Pleskovic, N. Stern. Wash. (D. C): World Bank. P. 49–66.

Kornai J., Maskin E., Roland G. (2003). Understanding the Soft Budget Constraint//*Journal of Economic Literature*. Vol. 41 (4). P. 1095–1136.

Kozarzewski P. (2004). Corporate Governance and Secondary Privatisation in Poland: Legal Framework and Changes in Ownership Structure.

Krueger A. (1974). The Political Economy of the Rent-Seeking Society//*American Economic Review*. Vol. 64. P. 291–303.

Krueger A. (1990). Government Failures in Development//*Journal of Economic Perspectives*. Vol. 4. P. 9–23.

Krugman P. (2003). The Great Unraveling. Norton.

Kydland F., Prescott E. (1977). Rules Rather than Discretion: The Inconsistency of Optimal Plans//*Journal of Political Economy*. Vol. 85. P. 473–491.

La Porta R., López-de-Silanes F. (1997). The Benefits of Privatization: Evidence from Mexico. NBER Working Paper 6215. October.

La Porta R., López-de-Silanes F. (1999). The Benefits Of Privatization: Evidence From Mexico//*The Quarterly Journal of Economics*, MIT Press. Vol. 114 (4). November. P. 1193–1242.

La Porta R., Lopez-de-Silanes F., Shleifer A. (2000). Government Ownership of Banks. NBER Working Paper 7620.

La Porta R., López-de-Silanes F., Shleifer A., Vishny R. (1997). Legal determinants of external finance//*Journal of Finance*. Vol. 52. P. 1131–1150.

La Porta R., López-de-Silanes F., Shleifer A., Vishny R. (1998). Law and finance//*Journal of Political Economy*. Vol. 106. P. 1113–1150.

Laffont J.-J. (2005). Regulation and Development. Oxford University Press.

Laffont J.-J., Tirole J. (1991). Privatization and Incentives//*Journal of Law, Economics, and Organization*. Vol. 7. P. 84–105.

Laffont J.-J., Tirole J. (1993). A Theory of Incentives in Procurement and Regulation. Cambridge, MA: The MIT Press.

Larroulet C. (1995). The impacts of privatization on distributional equity: the Chilean Case, 1985–9. In: Ramanadham V. V. (ed.). *Privatization and Equity* (London and New York: Routledge). P.226–240.

Lavergne R. (1983). *The Political Economy of U. S. Tariffs: Empirical Analysis*. Academic Press.

Law on Right to Free Shares and Monetary Compensation Exercised by Citizens in the Privatisation Process. Serbia. Official Gazette of RS No. 123/07 and 30/10.

Law on the Share Fund of the Republic of Serbia, 2001.

Levis M. (1995). The Long Run Performance of Initial Public Offerings: The UK Experience 1980–1988//*Financial Management*. Vol.22. P.28–41.

Levitt S. (1998). Are PACs Trying to Influence Politicians or Voters?//*Economics and Politics*. Vol.10. P.19–35.

Lichtenberg F. (1989). How Elastic Is the Government's Demand for Weapons?//*Journal of Public Economics*. Vol. 40. P.57–78.

Lin J., Cai F., Li Z. (1998). Competition, Police Burdens and State-Owned Enterprise Reform//*American Economic Review. Papers and Proceedings*. Vol. 88. P.422–427.

Lindahl E. (1958) [1919]. Just Taxation — A Positive Solution. In: *Classics in the Theory of Public Finance*. St. Martin's.

Lindert P. (1996). What Limits Social Spending?//*Explorations in Economic History*. Vol.33. P.1–34.

Lindsay C. (1976). A Theory of Government Enterprise//*Journal of Political Economy*. Vol. 84. P.1061–1077.

Lipschitz L., McDonald D. (1993). *German Unification: Economic Issues* (eds)//*IMF Occasional Paper*. Wash. (D. C.): IMF. Dec. No.75.

Lipton D., Sachs J. (1990). Creating a Market Economy in Eastern Europe: The Case of Poland//*Brookings Papers on Economic Activity*. Vol. (1). P.75–147.

List J. (2011). The Market for Charitable Giving//*Journal of Economic Perspectives*. Vol.25. P.157–180.

Ljungqvist A., Jenkinson T., Wilhelm W. (2003). Global Integration in Primary Equity Markets: the Role of US Banks and US Investors//*Review of Financial Studies*. Vol.16. P.63–99.

Lohmann S. (2008). The Non-Politics of Monetary Policy. In: *The Oxford Handbook of Political Economy*. Oxford University Press.

Lopez R., Pagoulatos E. (1994). Rent Seeking and the Welfare Costs of Trade Barriers//*Public Choice*. Vol.79. P.149–160.

López-de-Silanes, F. (1997). Determinants of Privatization Prices//*Quarterly Journal of Economics*. Vol.112. P.965–1025.

Lott J. (1987). The Effect of Nontransferrable Property Rights on the Efficiency of Political Markets//*Journal of Public Economics*. Vol.32. P.231–246.

Loughran T., Ritter J., Rydqvist K. (1994). Initial Public Offerings: International Insights. Published in the June//*Pacific-Basin Finance Journal*. Vol. 2. P.165–199.

Luhmann N. (1964). *Funktionen und Folgen formaler Organization*. Dunker und Humblot.

Macchiati A. (1996). *Privatizzazioni, fra economia e politica*. Rome: Donzelli.

Macquieira C., Zurita S. (1996). Privatizaciones en Chile; eficiencia y políticas financieras//*Estudios de Administracion*. Vol.3 (2). P.1–36.

- Madsen H.* (1980). Electoral Outcomes and Macro-Economic Policies: The Scandinavian Cases. In: *Models of Political Economy*. P.15–46.
- Malmendier U.* (2009). Law and Finance «at the Origin»//*Journal of Economic Literature*. Vol.47. P.1076–1108.
- Mamou Y.* (1996). La saga des privatizations//*Le Monde*. 19 November.
- Manzetti L.* (2008). Bank Nationalizations: A History of the Credit Crisis of 2007–2009//*The Privatization Barometer Report*. P.39–47.
- Marsden K.* (1983). Links between Taxes and Economic Growth: Some Empirical Evidence. World Bank Staff Working Paper 605.
- Martimort D.* (2006). An Agency Perspective on the Costs and Benefits of Privatization//*Journal of Regulatory Economics*. Vol. 30. P.5–44.
- Martimort D., De Donder P., Villemeur E.* (2005). An Incomplete Contract Perspective on Public Good Provision//*Journal of Economic Surveys*. Vol.19. P.149–180.
- Martimort D., Straub S.* (2006). Privatization and Changes in Corruption Patterns: The Roots of Public Discontent, ESE Discussion Papers 147. Edinburgh School of Economics, University of Edinburgh.
- Mas-Colell A., Whinston M.D., Green J.R.* (1995). *Microeconomic Theory*. Oxford University Press.
- Mauro P.* (1995). Corruption, Country Risk and Growth//*Quarterly Journal of Economics*. Vol.110. P.681–712.
- McCloskey D.* (1985). *The Rhetoric of Economics*. University of Wisconsin Press.
- McChesney F.* (1997). *Money for Nothing: Politicians, Rent Extraction, and Political Extortion*. Harvard University Press.
- McGuire M., Olson M.* (1996). The Economics of Autocracy and Majority Rule: The Invisible Hand and the Use of Force//*Journal of Economic Literature*. Vol.34. P.72–96.
- McGuire R., Van Cott T.* (1984). Public versus Private Economic Activity: A New Look at School Bus Transportation//*Public Choice*. Vol.43. P.25–43.
- Mckenzie D., Mookherjee D.* (2005). Paradox and Perception: Evidence from Four Latin American Countries. In: J.Nellis, N.Birdsall. (2005) (eds). *Reality Check: The Distributional Impact of Privatization in Developing Countries*, Washington: Center for Global Development.
- Megginson W.* (2010). Privatization and Finance//*Annual Review of Financial Economics*. Vol.2. P.145–174.
- Megginson W., Netter J.* (2001). From State to Market: A Survey of Empirical Studies on Privatization//*Journal of Economic Literature*. Vol.39. P.321–389.
- Megginson W.L.* (2005). *The Financial Economics of Privatization*. New York: Oxford University Press.
- Megginson W.L.* (2009). Privatization Trends and Major Deals in 2009 – Published in The PB Report.
- Megginson W.L., Nash R., van Randenborgh M.* (1994). The Financial and Operating Performance of Newly Privatized Firms: An International Empirical Analysis//*Journal of Finance*. Vol.49. P.403–452.
- Megginson W., Nash R., Netter J., Poulsen A.* (2004). The choice of public versus private markets: Evidence from privatizations//*Journal of Finance*. Vol.59. P.2835–2870.
- Mill J.S.* (1965) [1848]. *Principles of Political Economy*. A. M. Kelly Publishers.

Millward R. (2000). State enterprise in Britain in the twentieth century. In: Toninelli P.A. (ed.). *The Rise and Fall of State-owned Enterprises in the Western World*, Cambridge: Cambridge University Press. P.157–84.

Mixon F., Laband D., Ekelund R. (1994). Rent-Seeking and Hidden-in-Kind Resource Distortion//*Public Choice*. Vol. 78. P.171–185.

MINEFI (2003). *L'Etat actionnaire, Rapport 2003, Projet de loi de finances pour 2004*, Ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, Paris.

Ministry of the Treasury (Poland). *Towards a new ownership policy of the State. Information of the Government on the Privatization lines in 2006, exercising of ownership supervision over companies with Treasuryshareholding and over other State legal entities*. Warsaw. 10 May 2006.

Minor M. (1994). The Demise of Expropriation as an Instrument of LDC Policy, 1980–1992//*Journal of International Business Studies*. Vol. 25. P.177–188.

Morck R., Wolfenzon D., Yeung B. (2005). Corporate Governance, Economic Entrenchment, and Growth//*Journal of Economic Literature*. Vol. 43 (3). P. 655–720.

Morgan W. (1977). Investor Owned vs Publicly Owned Water Agencies: An Evaluation of the Property Rights Theory of the Firm//*Water Resource Bulletin*. Vol. 13. P.775–782.

Moselle B., Polak B. (2001). A Model of Predatory State//*Journal of Law, Economics and Organization*. Vol. 17. P.1–33.

Muench T. (1983). Are Groves-Ledyard Equilibria Attainable?//*Review of Economic Studies*. Vol. 50. P.393–396.

Murphy K., Shleifer A., Vishny R. (1993). Why is Rent-Seeking So Costly to Growth?//*American Economic Review*. Vol. 83. P.409–414.

Myerson R. (1979). Incentive Compatibility and the Bargaining Problem//*Econometrica*. Vol. 47. P. 61–73.

Myerson R. (1993a). Effectiveness of Electoral Systems for Reducing Government Corruption: A Game Theoretic Analysis//*Games and Economic Behavior*. Vol. 5. P.118–132.

Myerson R. (1993b). Incentives to Cultivate Favored Minorities under Alternative Voting Systems//*American Political Science Review*. Vol. 87. P.856–869.

Myerson R. (2009). Learning from Schelling's «Strategy of Conflict»//*Journal of Economic Literature*. Vol. 47. P.1109–1125.

Nash C.A. (2000). *Privatisation and Deregulation in Railways — an assessment of the British approach*, in B. Bradshaw and H. Lawton Smith (eds). *Privatisation and Deregulation of Transport*, MacMillan Press Ltd, Basingstoke.

Nellis J. (2005). *Privatization in Transition States: A Brief Assessment*. PB Report

Nellis J. (1999). Time to Rethink Privatization in Transition Economies?//*Finance and Development*. Vol.36 (2). P.16–19.

Newberry D., Pollitt M. (1997). The Restructuring and Privatization of Britain's CEGB: Was it Worth It?//*Journal of Industrial Economics*. Vol. 45.

Newbery D.M. (2004). *Privatising Network Industries*, CESifo Working Paper Series 1132, CESifo Group Munich.

Nicols A. (1967). Stock versus Mutual Savings and Loan Associations: Some Evidence of Differences in Behavior//*American Economic Review*. Vol. 57. P.337–346.

Niskanen W. (1971). *Bureaucracy and Representative Government*. Aldine-Atherton.

- Niskanen W.* (1975). Bureaucrats and Politics // *Journal of Law and Economics*. Vol.18. P.617–643.
- Nordhaus W.* (1975). The Political Business Cycle // *Review of Economic Studies*. Vol.42. P.169–190.
- North D.* (1981). Structure and Change in Economic History. W.W.Norton & Co.
- North D.* (1990). Ideology and Political/Economic Institutions: An Historical Introduction. In: *The Political Legitimacy of Markets and Governments*. JAI Press.
- North D.* (1991). Institutions and a Transaction — Cost Theory of Exchange. In: *Perspectives on Positive Political Economy*. Cambridge University Press. P.182–194.
- North D.* (1994). Economic Performance Through Time. American Economic Association.
- North D.* (2005). Understanding the Process of Economic Change. Princeton University Press.
- Nugee E., Bartsch E.* (2009). European Economics & Strategy: Poor State of Government Finance & Implications for Equities // *Morgan Stanley Research*. September 1. P.10.
- O'Halloran S.* (1994). Politics, Process, and American Trade Policy. Unniversity of Michigan Press
- O'Hara S.U.* (1995). Sustainability: Social and Ecological Dimensions // *Review of Social Economy*. Vol. LIII (4). P.529–551.
- OECD Principles of Corporate Governance. The Minister of the Treasury. Warsaw, 24.03.2004.
- OECD's Infrastructure to 2030: Mapping Policy for Electricity, Water and Transport. OECD, 2007.
- Okten C., Arin K.P.* (2001). How Does Privatization Affect the Firm's Efficiency and Technology Choice? Evidence from Turkey. Working Paper, Louisiana State University, Baton Rouge.
- Omran M.* (2001). Detecting the Performance Change in the Newly Privatized Egyptian Companies: Does Type of Privatization Really Matter? Working Paper, Arab Academy of Science and Technology, Alexandria, Egypt.
- Omran M.* (2002). Initial and Aftermarket Performance of Egyptian Share Issue Privatization. Working Paper, Arab Monetary Fund — Economic Policy Institute. Abu Dhabi, UAE.
- Osband K.* (1992). Economic Crisis in a Shortage Economy // *Journal of Political Economy*. Vol.100. P.673–690.
- Ostrom E., Walker J.* (1997). Neither Markets Nor States: Linking Transformation Processes in Collective Action Areas. In: *Perspectives on Public Choice. A Handbook*/ed. by D. Mueller. Cambridge University Press.
- Pagano M., Jappelli T.* (1993). Information Sharing in Credit Markets // *Journal of Finance, American Finance Association*. Vol. 48 (5). P.1693–1718. December.
- Paldam M.* (1997). Political Business Cycles. In: *Perspectives on Public Choice. A Handbook*/ed. by D. Mueller. Cambridge University Press.
- Palfrey T.* (2002). Implementation Theory. In: *Handbook of Game Theory*. North Holland. Vol. III Chapter 64.
- Palmer J., Quinn J., Resendes A.* (1983). Case Study of Public Enterprise: Grey Coach Lines, Ltd. // *Crown Corporations in Canada*. Butterworths. P.369–446.
- Panagariya A.* (2002). Cost of Protection: Where Do We Stand // *American Economic Review*. Vol. 92. P.175–179.

- Pappone M., Ciampolini G.* (2005). From marketed offerings to accelerated transactions – and back! The Enel case//The PB Newsletter. Issue No. 2. January.
- Parker D.* (2003). THE UK's privatization experiment: the passage of time permits a sober assessment. CESifo Working Paper No. 1126. Munich: CESifo.
- Parker D.* (ed.). (1998). Privatization in the EU: Theory and Policy Perspectives, London, New York: Routledge.
- Pastor L., Veronesi P.* (2003). Stock Price end IPO waves//Journal of Finance. Vol.58. P.1749–1789.
- Paudyal K., Saadouni B., Briston R.* (1998). Initial Public Offerings – the Malaysian Case: privatisation vs private sector issues//Pacific-Basin Finance Journal. Vol. 6 (5). P. 427–451.
- Paul C., Schoening N.* (1991). Regulation and Rent Seeking: Prices, Profits, and Third-Party Transfers//Public Choice. Vol. 68. P.185–194.
- Peck M., Scherer F.* (1962). The Weapons Acquisition Process: An Economic Analysis. Harvard University Press.
- Peltzman S.* (1971). Pricing in Public and Private Enterprises: Electric Utilities in the U.S.//Journal of Law and Economics. Vol.14. P.109–147.
- Peltzman S.* (1973). An Evaluation of Consumer Protection Legislation: The 1962 Drug Amendments.//Journal of Political Economy. Vol. 81. P. 1049–1091.
- Pendleton A., Poutsma E., Ommersen J. V., Brewster C.* (2001). Employee share ownership and profit-sharing in the European Union, European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, Luxembourg.
- Perotti E.* (1995). Credible privatization//American Economic Review. Vol. 85. P. 847–859.
- Perotti E., Guney S.E.* (1993). Successful privatization plans: enhanced credibility through timing and pricing of sales//Financial Management. Vol. 22. P. 84–98.
- Perotti E., Laeven L.* (2002). Confidence building in emerging stock markets. FEEM Note di Lavoro, 101.
- Perotti E., Van Oijen P.* (2001). Privatization, stock market development, and political risk//Journal of International Money and Finance. Vol. 20. P. 43–69.
- Persson T.* (2002). Do Political Institutions Shape Economic Policy?//Econometrica. Vol. 70. P. 883–905.
- Persson T., Tabellini G.* (2000). Political Economics – Explaining Economic Policy. MIT Press.
- Pigou A.* (1932). The Economics of Welfare. Macmillan.
- Pilling D.* (1989). Competition in Defense Procurement. Brookings Institution Press.
- Pinto B., Van Wijnbergen S.* (1995). Ownership and Corporate Control in Poland: Why State Firms Defied the Odds, CEPR Discussion Paper N°1273.
- Plane P.* (1997). Privatization and Economic Growth: An Empirical Investigation from a Sample of Developing Market Economies.//Applied Economics. Vol. 29. P. 161–178.
- Posner R.* (1975). The Social Cost of Monopoly and Regulation//Journal of Political Economy. Vol. 83. P. 807–827.
- Principles of Corporate Supervision over Companies with Treasury Shareholding and Other State Legal Persons.
- Privatization: Successes and Failures (2008). Privatization: Successes and Failures. Edited by Gérard Roland, Columbia University Press.

Progress Towards Closing the Social and Economic Gaps Between Maori and Non-Maori a report to the Minister of Maori Affairs (1998). By Te Puni Kokiri, Ministry of Maori Development in Wellington, N. Z.

Radygin A. Privatization, Ownership Redistribution, and Formation of the Institutional Basis for Economic Reforms. In: *The Economics of Russian Transition*/Ed. by Y. Gaidar. Foreword by S. Fischer. The MIT Press, Cambridge, Massachusetts, 2003. Chapter 14. P. 395–459.

Rajan R., Servaes H., Zingales L. (2002). The Cost of Diversity: The Diversification Discount and Inefficient Investment//*Journal of Finance*. No. 55. Issue 1. 17 Dec. P. 35–80.

Ramamurti R. (1997). Testing the limits of privatization: Argentine railroads. Northeastern University.

Raskin J., Bonifaz J. (1994). The Wealth Primary. Center for Responsive Politics.

Rauch J., Evans P. (2000). Bureaucratic Structure and Bureaucratic Performance in Less Developed Countries//*Journal of Public Economics*. Vol. 75. P. 49–71.

Republic of Serbia Share Fund — May 2006.

Review of the Competition Thresholds in the Commerce Act 1986 and Related Issues: A Discussion Document, Ministry of Commerce. April 1999.

Ritter J. (1984). The ‘hot issue’ market of 1980//*Journal of Business*. Vol. 32. P. 215–240.

Ritter J. (1991). The Long-Run Performance of Initial Public Offering//*Journal of Finance*. Vol. 46. No. 1. P. 3–27.

Ritter J. (2009). Returns on IPOs during the five years after issuing, for IPOs from 1970–2007. Updated on May 20. Опубликовано на www.bear.cba.ufl.edu/ritter.

Ritter J. (2010). Some Factoids about the 2009 IPO Market. April 14. Опубликовано на www.bear.cba.ufl.edu/ritter.

Ritter J. (2011a). Equilibrium in the Initial Public Offerings Market//*The Annual Review of Financial Economics*. Vol. 3. P. 347–374

Ritter J. (2011b). Initial Public Offerings: Tables Updated Through. Опубликовано на www.bear.cba.ufl.edu/ritter.

Ritter J. (2013). Initial Public Offerings: Updated Statistics. January 4, 2013. Опубликовано на www.bear.warrington.ufl.edu/ritter/IPOStatistics.pdf.

Ritter J., Liu X. (2011). Local Underwriter Oligopolies and IPO Underpricing//*Journal of Financial Economics*. Vol. 102. No. 3 (December 2011). P. 579–601.

Roberts R. (1987). Financing Public Goods//*Journal of Political Economy*. Vol. 95. P. 420–437.

Robinson J., Torvik R. (2005a). A Political Economy Theory of the Soft Budget Constraint. CEPR Discussion Paper 5274.

Robinson J., Torvik R. (2005b). White Elephants//*Journal of Public Economy*. Vol. 89. P. 197–210.

Rock K. (1985). Why new issues are underpriced. Harvard Business School, Boston.

Rocznik Statystyczny GUS 2007.

Rodrik D., Subramanian A., Trebbi F. (2003). Institutions Rule: The Primacy of Institutions over Geography and Integration in Economic Development. Working Paper. Harvard University.

Roland G. (1994). On the Speed and Sequencing of Privatization and Restructuring//*The Economic Journal*. Vol. 104 (426). P. 1158–1168.

Romero-Avila D., Strauch R. (2008). Public Finances and Long-Term Growth in Europe — Evidence from a Panel Data Analysis//*European Journal of Political Economy*. Vol. 24. P. 172–191.

- Rosa J.* (1980). Economic Conditions and Elections in France. In: Models of Political Economy. Sage. P.101–120.
- Rosenberg R., Kelsey J.* (1999). The Privatisation of New Zealand's Electricity Services. Prepared for International Seminar on the «Impact of Privatization of the Electricity Sector at the Global Level». September 20–27. Mexico City.
- Ross M.* (2001). Does Oil Hinder Democracy?//World Politics. Vol. 53. P.525–561.
- Rothenberg Pack J.* (1987). Privatization of Public Sector Services in Theory and Practice//Journal of Policy Analysis and Management. Vol. 6. P.523–540.
- Rothkopf M.* (2007). Thirteen Reasons Why Vickrey-Clarke-Groves Process Is Not Practical//Operation Research. Vol. 55. P.191–197.
- Sabirianova P.K., Svejnar J., Terrell K.* (2004). Distance to the Efficiency Frontier and FDI Spillovers, IZA Discussion Papers 1332, Institute for the Study of Labor (IZA).
- Samuelson P.* (1954). The Pure Theory of Public Expenditures//Review of Economics and Statistics. Vol. 36. P.387–389.
- Sappington D., Stiglitz J.* (1987). Privatization, Information and Incentives//Journal of Policy Analysis and Management. Vol. 4. P.567–582.
- Satterthwaite M.* (1975). Strategy-Proofness and Arrow's Conditions: Existence and Correspondence Theorems for Voting Procedures and Social Welfare Functions//Journal of Economic Theory. Vol.10. P.187–217.
- Schlesinger M., Dorwart R.* (1984). Ownership and Mental-Health Services. A Reappraisal of the Shift Toward Privately Owned Facilities//New England Journal of Medicine. Vol.311 (15). P.959–965.
- Scully G.* (1988). The Institutional Framework and Economic Development//Journal of Political Economy. Vol. 96. P.652–662.
- Segal I.* (1998). Monopoly and Soft Budget Constraint//RAND Journal of Economics. Vol.29. P.596–609.
- Segnana L.* (1993). Public – Private relations in Italy. The Experience of the 1980s'. In: Clarke T., Pitelis C. (eds). The Political Economy of Privatization, London and New York: Routledge. P.273–307.
- Sen A.* (1970). Collective Choice and Social Welfare. Holden-Day.
- Sen A.* (2002). Rationality and Freedom. Harvard Belknap Press.
- Shafik N.* (1996). Selling Privatization Politically//Columbia Journal of World Business. Vol.31. P.20–29.
- Shapiro C., Willig R.* (1990). Economic Rationales for the Scope of Privatization. In: The Political Economy of Private Sector Reform and Privatization. Westview Press.
- Sheshinski E., Lopez-Calva L.* (2003). Privatization and Its Benefits: Theory and Evidence. In: Markets and Governments/Ed. by K. Basu a. o. Oxford University Press.
- Shirley M.* (1999). Bureaucrats in Business: The Roles of Privatization versus Corporatization in State-Owned Enterprise Reform//World Development. Vol.27. P.115–136.
- Shirley M., Nellis J.* (1991). Public Enterprise Reform: The Lessons of Experience. WB EDI Report. No. 9800.
- Shirley M., Walsh P.* (2000). Public versus Private Ownership/The Current State of the Debate. WB Policy Research Working Paper. No. 2420.
- Shleifer A.* (1998). State vs Private Ownership//Journal of Economic Perspectives. Vol.12. P.133–150.

- Shleifer A., Vishny R.* (1989). Management Entrenchment: The Case of Manager-Specific Investments//Journal of Financial Economics. No. 5. P.123–139.
- Shleifer A., Vishny R.* (1993). Corruption//Quarterly Journal of Economics. Vol.108. P.599–617.
- Shleifer A., Vishny R.* (1994). Politicians and Firms//Quarterly Journal of Economics. Vol.109. P.995–1025.
- Simoneti M., Damijan J.P., Rojec M., Majcen B.* (2005). Case-by-Case. Versus mass privatization in transition economies: Initial owner and final seller effects on performance of firms in Slovenia. World Development. Vol.33. Issue 10. October 2005. P.1603–1625.
- Simoneti M., Gregoric A.* (2004). Managerial Ownership and Corporate Performance in Slovenian Post-privatisation Period//European Journal of Comparative Economics. Vol.1 (2). P.217–241.
- Simmons R.* (2011). Beyond Politics. The Roots of Government Failure. The Independent Institute Oakland.
- Sobell R., Garrett T.* (2000). On the Measurement of Rent-Seeking and Its Social Opportunity Cost www.be.wvu.edu/div/econ/work/pdf_files/99-02.pdf.
- Spinnewyn H.* (2000). Les participations publiques dans le secteur marchand en Belgique. Bureau Fédéral du Plan.
- State Capitalism//Economist. 21.01.2012. P.15.
- State-Owned Enterprise in the Western Economies (1981)/Ed. by R. Vernon, Y. Aharoni Croom Helm.
- Stern N.* (1999). Transition Report 1999 — ten years of transition London, UK: European Bank for Reconstruction and Development. (report). November.
- Stevens B.J.* (1978). Scale, Market Structure, and the Cost of Refuse Collection//Review of Economics and Statistics. Vol.60. P.438–448.
- Stevenson B., Wolfers J.* (2008). Economic Growth and Subjective Well-Being: Reassessing The Easterlin Paradox//Brookings Papers on Economic Activity. Spring.
- Stigler G.* (1971). The Theory of Economic Regulation//Bell Journal of Economics. Vol.2. P.3–21.
- Stiglitz J.* (1989). Markets, Market Failures, and Development//American Economic Review. Vol.79. P.197–203.
- Stiglitz J.* (1991). The Invisible Hand and Modern Welfare Economics. NBER Working Paper. No. 3641.
- Stiglitz J.* (1998). Distinguished Lecture on Economics in Government: The Private Uses of Public Interests: Incentives and Institutions//Journal of Economic Perspectives. Vol.12. P.3–22.
- Stiglitz J.* (2002). Globalization and Its Discontent. London: Allen Lane.
- Stiglitz J.* (2008). Government Failure versus Market Failure: Principles of Regulation. IPD Working Paper.
- Stratmann T.* (1997). Logrolling. In: Perspectives on Public Choice. A Handbook/Ed. by D. Mueller. Cambridge University Press.
- Subrahmanyam A., Titman Sh.* (1999). The Going-Public Decision and the Development of Financial Markets//The Journal of Finance. Vol.54. Issue 3. P.1045–1082. June.
- Sullivan A.* (2002). Affair of the Heart//Barron's. Vol.82. P.28–29.
- Sun Q.J.J., Tong W.H.S.* (2002). Malaysian Privatization: A Comprehensive Study//Financial Management. Vol.31. P.5–31.

- Sun Q.J.J., Tong W.H.S.* (2003). China share issue privatization: The extent of its success// *Journal of Financial Economics*. Vol. 70. P.183–222.
- Svejnar J.* (1989). A Framework for the Economic Transformation of Czechoslovakia// *Plan-Econ Report*. Vol. 5 (52). P.1–18.
- Svejnar J.* (2002). Transition Economies: Performance and Challenges// *Journal of Economic Perspectives*.
- Svensson J.* (1998). Investment, Property Rights and Political Instability: Theory and Evidence// *European Economic Review*. Vol. 42. P.1317–1341.
- Tarr D.* (1989). A General Equilibrium Analysis of the Welfare and Employment Effects of the U. S. Quotas in Textiles, Autos and Steel. Federal Trade Commission.
- The Puzzling Failure of Economics// *The Economist*. 23.08.1997. P. 11.
- Theory and Method in Political Science (2010)/Ed. by D.Marth, G.Stocker Palgrave Macmillan.
- Tian L., Estrin S.* (2008). Retained State Shareholding in Chinese PLCs: Does Government Ownership Always Reduce Corporate Value?// *Journal of Comparative Economics*. Vol.36 (1). P.74–89.
- Tideman T.* (1997). Voting and the Revelation of preferences for Public Activities. In: *Perspectives on Public Choice*. Cambridge University Press.
- Timonen P.* (2003). State ownership steering practices and corporate governance: the case of Finland, OECD Working Group on Privatization and Corporate Governance of State Owned Assets. Paris: OECD.
- Tollison R.* (1997). Rent Seeking. In: *Perspectives on Public Choice*. Cambridge University Press.
- Trajtenberg M.* (2003). Defense R&D Policy in the Anti-Terrorist Era. NBER Working Paper 9725.
- Trefler D.* (1993). Trade Liberalization and the Theory of Endogenous Protection// *Journal of Political Economy*. Vol. 101. P. 138–160.
- TUANZ media statement (1999). May 17; Independent, 1998, November 18 and 1999, May 5; NZ Herald, 1999 June1.
- Tudor A.* AgBank IPO at \$19.21 Billion// *The Wall Street Journal*. July 5. 2010.
- Tullock G.* (1967). The Welfare Costs of Tariffs, Monopolies and Theft// *Western Economic Journal*. Vol. 5. P. 224–232.
- Tullock G.* (1977). Practical Problems and Practical Solutions// *Public Choice*. Vol.29–2. P.27–35.
- Tullock G.* (1978). Welfare Effects of Sales Maximization// *Economic Inquiry*. Vol.16. P.113–118.
- Tullock G.* (1980). Efficient Rent-Seeking In: *Toward a Theory of the Rent-Seeking Society*. Texas A and M University Press. P.97–112.
- Tullock G.* (2002). The Theory of Public Choice. In: *Government Failure: a Primer in Public Choice*. Cato Institute. P.3–82.
- Tullock G., Seldon A., Brady G.* (2002). *Government Failure: a Primer in Public Choice*. Cato Institute.
- Tufte E.* (1978). *Political Control of the Economy*. Princeton University Press.
- UNCTAD. The World Investments Prospects Survey, 2009–2011. 2009. P.57.

- UNCTAD. The World Investments Prospects Survey, 2012. P.22.
- U.S. Agency for International Development 2008 «The U. S. Commitment to the Millennium Development Goals». Government Printing Office.
- Van Winden F.* (1999). On the Economic Theory of Interest Groups: Towards a Group Frame of Reference in Political Economics //Public Choice. Vol.100. P.1–29.
- Varian H.* (1987). Intermediate Microeconomics. A Modern Approach. Norton.
- Verbrugge J.A., Megginson W.L., Owens W.L.* (1999). The Financial Performance of Privatized Banks: An Empirical Analysis. Working Paper, University of Georgia, Athens.
- Vernon-Wortzel H., Wortzel L.H.* (1989). Privatization: Not the Only Answer //World Development. Vol.17 (5). P.633–641.
- Vickers J., Yarrow G.* (1988). Privatization: an Economic Analysis. Cambridge, Mass.: MIT Press.
- Vickers J., Yarrow G.* (1989). Privatization: an Economic Analysis. Cambridge, Mass.: MIT Press.
- Vickers J., Yarrow G.* (1991). Economic Perspectives on Privatization //Journal of Economic Perspectives. Vol. 5. P.111–132.
- Vickers J., Yarrow G.* (1995). Privatization: an Economic Analysis. Cambridge, Mass.: MIT Press.
- Vickers J., Wright V.* (1989). The Politics of Privatization in Western Europe, Frank Cass, London.
- Vickrey W.* (1961). Counterspeculation, Auctions, and Competitive Sealed Tenders //Journal of Finance. Vol.16. P.8–37.
- Vining A., Weimer D.* (1990). Government Supply and Government Production Function: A Framework Based on Contestability //Journal of Public Policy. Vol.10. P.1–22.
- Wagner R.* (2002). Property, Taxation, and the Budgetary Commons. In: Property, Taxation, and the Rule of Law. Kluwer Academic Publishers.
- Wayne L.* (2009). Politics and the Financial Crisis Slow the Drive to Privatize //The New York Times. June.
- Weber M.* (1946). Essays in Sociology. Oxford University Press.
- Weber M.* (1958). From Max Weber. Oxford University Press.
- Wedeman A.* (2003). From Mao to Market. Rent-Seeking, Local Protectionism and Marketization in China. Cambridge University Press
- Wei Z., Varela O., D'Souza J., Hassan M.K.* (2003). The Financial and Operating Performance of China's Newly Privatized Firms //Financial Management. P.107–126.
- Weingast B.* (1993). Constitutions as Governance Structures: The Political Foundations of Secure Markets //Journal of Institutional and Theoretical Economics. Vol.149. P.286–311.
- Weingast B., Shepsle K., Johnsen C.* (1981). The Political Economy of Benefits and Costs: a Neo-classical Approach to Distributive Politics //Journal of Political Economy. Vol. 89. P.642–664.
- Weitzman M.L., Chenggang Xu* (1994). Chinese Township – Village Enterprises as Vaguely Defined Cooperatives //Journal of Comparative Economics. Vol. 18 (2).
- Wicksell K.* (1964) [1896]. Finanztheoretische Untersuchungen, nebst Darstellung und Kritik des Steuerswesens Schwedens, Partial translation: «Classics in the Theory of Public Finance» Macmillan. P.72–118.

- Willig R.* (1985). *Corporate Governance and the Product Market Structure*. Princeton University.
- Wilson G., Jadlow J.* (1982). *Competition, Profit Incentives and Technical Efficiency in the Nuclear Medicine Industry*// *Bell Journal of Economics*. Vol. 13. P. 472–482.
- Wilson J.* (1989). *Bureaucracy: What Government Agencies Do and Why They Do It*. Basic Books.
- Winston C.* (2006). *Government Failure versus Market Failure*. Microeconomics Policy Research and Government Performance. AEI-Brookings Center for Regulatory Studies.
- Wintrobe R.* (1997). *Modern Bureaucratic Theory*. In: *Perspectives on Public Choice*. A Handebook. Cambridge University Press.
- Wittman D.* (1989). *Why Democracies Produce Efficient Results*// *Journal of Political Economy*. Vol. 97. P. 1395–1424.
- Wolf C.* (1979). *A Theory of Nonmarket Failure*// *Journal of Law and Economics*. Vol. 22. P. 107–139.
- Wolf C.* (1988). *Markets or Governments: Choosing between Imperfect Alternatives*. MIT Press.
- Wolfram C.D.* (1998). *Increases in Executive Pay Following Privatization*// *Journal of Economics & Management Strategy*. Vol. 7. Issue 3. P. 327–361. Fall.
- World Bank (1995). *Bureaucrats in Business*. Oxford University Press.
- World Development Indicators (WDI) The World Bank.
- Wright J. R.* (1990). *Contributions, Lobbying, and the Committee Voting in the U. S. House of Representatives*// *American Political Science Review*. Vol. 84. P. 417–438.
- Yarrow G.* (1986). *Privatization in Theory and Practice*// *Economic Policy*. Vol. 1. P. 322–377.
- Yergin D., Stanislaw J.* (1998). *The commanding heights: the battle between the government and the market place that is remaking the modern world*. New York, NY. Simon and Schuster.
- Zak P., Knack S.* (2001). *Trust and Growth*// *Economic Journal*. Vol. 111. P. 295–321.
- Zeckhauser R., Horn M.* (1989). *The Control and Performance of State-Owned Enterprises*. In: *Privatization and State-Owned Enterprises: Lessons from the United States, Great Britain and Canada*. Kluwer.
- Zinnes C., Eilat Y., Sachs J.* (2001). *The Gains from Privatization in Transition Economies: Is Change of Ownership Enough?* IMF Staff Papers 48 (0). P. 146–170.

ИНТЕРНЕТ-РЕСУРСЫ

<http://2020strategy.ru>
<http://aktualne.centrum.cz>
<http://bear.warrington.ufl.edu>
<http://deepblue.lib.umich.edu>
<http://delo.ua>
<http://ej.kubagro.ru>
http://en.wikipedia.org/wiki/Air_New_Zealand
<http://is.park.ru>
<http://my.barackobama.com/>
<http://news.finance.ua>
<http://ppi.worldbank.org/>
<http://premier.gov.ru>
<http://psdblog.worldbank.org/>
<http://shareholders-and-investors.edf.com>
<http://siteresources.worldbank.org>
<http://slon.ru>
<http://video.minpress.gr>
<http://www.actmedia.eu>
<http://www.ato.ru>
<http://www.balkaninsight.com>
<http://www.balkans.com>
<http://www.bbc.co.uk>
<http://www.bhtelecom.ba>
<http://www.biztass.ru>
<http://www.blackseanews.net>
<http://www.cbonds.info>
<http://www.cepin.cz>
<http://www.commondreams.org>
<http://www.crhov.rs>
<http://www.deutschebahn.com>
<http://www.economy.gov.ru>
<http://www.ekapija.com>
<http://www.fcinfo.ru>
<http://www.fdi.net>
<http://www.g8italia2009.it>
<http://www.gainspaincapital.com>
<http://www.gazeta.ru>
<http://www.gzt.ru>
<http://www.huffingtonpost.com>
<http://www.infox.ru>
<http://www.investinganswers.com>
<http://www.kommersant.ru>

<http://www.kremlin.ru>
<http://www.londonsummit.gov.uk>
<http://www.marketvolume.com>
<http://www.minfin.ru>
<http://www.msp.gov.pl>
<http://www.nis.rs>
<http://www.nytimes.com>
<http://www.orange.com>
<http://www.pewcenteronthestates.org>
<http://www.prime-tass.ru>
<http://www.priv.government.bg>
<http://www.reit.com>
<http://www.reuters.com>
<http://www.rg.ru>
<http://www.rian.ru>
<http://www.scoop.co.nz>
<http://www.scottforchicago.com>
<http://www.ssrn.com>
<http://www.uni-muenster.de>
<http://www.vedomosti.ru>
<http://www.wbanks.ru>
<http://www.welcome2mongolia.com>
<http://www.pcnp.рф>
<http://www1.minfin.ru>
<http://www20.tok2.com>
www.ebrd.com
www.europe.wsj.com
www.hm-treasury.gov.uk
www.investfunds.ru
www.mgi.ru
www.msp.gov.pl
www.naftemporiki.gr
www.nlu.ru
www.osce.org
www.ppiaf.org
www.privatizationbarometer.net
www.rbc.ru
www.rosim.ru
www.roskazna.ru
www.rts.micex.ru

Научная литература: монография

Заказное издание

**Приватизация в современном мире:
теория, эмпирика, «новое измерение»
для России**

В двух томах

Том 2

Главный редактор *Н. Г. Главацкая*
Редакторы *К. Ю. Мезенцева, А. В. Шанская*
Корректор *Н. В. Андрианова*
Оригинал-макет *О. З. Элов*
Компьютерная верстка *А. В. Генералова*

Подписано в печать 18.11.13. Формат 70×100¹/₁₆.

Гарнитура Serif. Усл. печ. л. 39,3.

Тираж 1000 экз. Изд. № 913/2. Заказ № __.

Издательский дом «Дело» РАНХиГС
119571, Москва, пр-т Вернадского, 82–84.
Коммерческий отдел — тел. (495) 433-2510, (495) 433-2502
com@anx.ru
www.domdelo.org